

## La nouvelle gestion publique au Maroc entre la liberté de gestion et l'obligation du contrôle

### New public management in Morocco between freedom of management and the obligation of control

**Abdelaziz EL OUALI, (Enseignant-Chercheur)**  
*Laboratoire de recherche en économie théorique et appliquée (LARETA)*  
*Faculté d'Economie et de Gestion de Settat.*  
*Université Hassan I, Maroc*

<b>Adresse de correspondance :</b>	FEG de Settat, Université Hassan 1 Km 3, Route de Casablanca, Settat 26000, Settat, Maroc Tel : 0523721275 <a href="mailto:abdelaziz.elouali@uhp.ac.ma">abdelaziz.elouali@uhp.ac.ma</a> <a href="mailto:eloualiabdelaziz@yahoo.fr">eloualiabdelaziz@yahoo.fr</a>
<b>Déclaration de divulgation :</b>	L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
<b>Conflit d'intérêts :</b>	L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.
<b>Citer cet article</b>	El ouali, A. (2022). La nouvelle gestion publique au Maroc entre la liberté de gestion et l'obligation du contrôle. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 3(1-1), 261-273. <a href="https://doi.org/10.5281/zenodo.5910228">https://doi.org/10.5281/zenodo.5910228</a>
<b>Licence</b>	<b>Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND</b>

**Received:** January 07, 2022

**Published online:** January 30, 2022

## La nouvelle gestion publique au Maroc entre la liberté de gestion et l'obligation du contrôle

### Résumé :

La réforme de l'administration publique, dans ses différents aspects : gestion budgétaire, gestion publique, procédures administratives, digitalisation, gestion des ressources humaines, constitue, ces dernières décennies, une thématique récurrente à l'échelle mondiale. En effet, tous les pays ont entamé des réformes visant la modernisation de leur administration.

On assiste à l'essor d'un nouveau paradigme de la gestion publique sous différentes appellations : « new public management », nouvelle gestion publique, gestion axée sur les résultats, gestion par objectif, gestion de la performance publique. Il s'agit de passer d'une gestion publique axée sur une logique de moyens et une responsabilité de régularité à une gestion axée sur une logique et une responsabilité de performance. Au cœur de ce changement stratégique se situe la problématique de la conciliation en l'objectif de la liberté de gestion et l'obligation du contrôle.

La nouvelle gestion publique vise la responsabilisation des gestionnaires publics sur les résultats et les performances atteints ; et en contrepartie de cette responsabilisation, ces gestionnaires jouissent d'une grande marge de manœuvre et d'une grande liberté de gestion. Cela implique la réforme des dispositifs des contrôles exercés sur la gestion publique : allègement du contrôle à priori et renforcement du contrôle à postériori, rationalisation du contrôle de régularité et développement du contrôle de la gestion et de la performance.

Cet article vise à montrer cette problématique de la conciliation entre la liberté de gestion et l'obligation du contrôle, dans la nouvelle gestion publique amorcée au Maroc depuis le début du nouveau siècle, confirmée par la dernière constitution de 2011 et consolidée par la dernière réforme de la loi organique relative à la loi de finances de 2015.

**Mots clés :** nouvelle gestion publique, liberté de gestion, responsabilisation, contrôle

**Type de l'article :** article théorique

**Classification JEL :** H61

### Abstract:

The reform of public administration in its various aspects: budget management, public management, administrative procedures, digitization, human resources management, has been a recurring theme in recent decades worldwide. Indeed, all countries have attempted reforms aimed at modernizing their administration.

We are witnessing the rise of a new paradigm of public management under different names: new public management, results-based management, management by objective, public performance management. It is a matter of moving from public management based on the logic of resources and a responsibility for regularity to management based on logic and accountability for performance. At the heart of this strategic change lies the issue of reconciliation with the objective of freedom of management and the obligation of control.

The new public management aims to make public managers accountable for the results and performance achieved; and in return, for this accountability, these managers enjoy a great deal of leeway and great freedom of management. This involves reforming the control systems exercised over public management: reducing ex ante control and strengthening ex post control, rationalization of regularity control and development of management and performance control.

This article aims to show this problematic of the reconciliation between the freedom of management and the obligation of control, in the new public management initiated in Morocco since the beginning of the new century, confirmed by the last constitution of 2011 and consolidated by the last reform of the organic finance law of the 2015.

**Keywords:** new public management, freedom of management, accountability, control

**Paper type:** Theoretical Research

**JEL Classification :** H61

## 1. Introduction

La réforme de l'administration publique, dans ses différents aspects : gestion budgétaire, gestion publique, procédures administratives, digitalisation, gestion des ressources humaines, constitue, ces dernières décennies, une thématique récurrente à l'échelle mondiale. En effet, tous les pays ont entamé des réformes visant la modernisation de leur administration.

On assiste à l'essor d'un nouveau paradigme de la gestion publique, sous différentes appellations : new public management, nouvelle gestion publique, gestion axée sur les résultats, gestion par objectif, gestion de la performance publique. Il s'agit de passer d'une gestion publique axée sur une logique de moyens et une responsabilité de régularité à une gestion axée sur une logique et une responsabilité de performance.

La réforme s'inscrit, idéologiquement, dans le courant néolibéral apparu dans les années 80, qui vise à réduire les interventions de l'État et les contraintes à la liberté d'entreprendre. De même, elle est une approche de gestion pour maîtriser les déficits budgétaires devenus excessifs à cause des politiques de relances keynésiennes adoptées pendant les trente années glorieuses.

En effet, en plus des mesures de réduction et de restructuration du secteur public (privatisation, regroupement, redimensionnement), des réformes fiscales, la modernisation de la gestion publique a fait l'objet de plusieurs initiatives partout dans le monde, cherchant la performance de l'action publique.

Au cœur de ce changement stratégique se situe la problématique de la conciliation entre l'objectif de la liberté de gestion et l'obligation du contrôle. L'administration publique est traditionnellement soumise à de multiples dispositifs de contrôle, aussi bien de régularité, c'est-à-dire de respect des textes juridiques, que d'opportunité, c'est-à-dire la pertinence des choix et des décisions publiques. En effet, la liberté de gestion implique de revoir les systèmes de ces contrôles, aussi bien sur le plan de la forme, que du fond.

Le Maroc, à l'instar des autres pays, s'est engagé dans des réformes de la gestion budgétaire dès le début des années 2000. Toutefois, à la différence d'autres pays, comme la France, il a commencé par expérimenter un certain nombre de dispositifs avant de réformer les textes juridiques en relation. On cite ici la globalisation des crédits budgétaires, l'adoption des indicateurs de performances, l'approche genre et la budgétisation pluriannuelle.

La réforme de la loi organique relative à la loi de finances en 2015, est venue pour capitaliser sur les expériences sus indiquées, en les traduisant dans des textes juridiques, en vue de confirmer à la nouvelle constitution de 2011, notamment en ce qui concerne la corrélation entre la responsabilité et reddition des comptes et d'introduire la démarche performance dans l'administration publique, en s'alignant d'une manière intelligente sur la gestion des entreprises privées.

La nouvelle gestion publique, ainsi conçue, vise la responsabilisation des gestionnaires publics sur les résultats et les performances atteints ; et en contrepartie de cette responsabilisation, ces gestionnaires jouissent d'une grande marge de manœuvre et d'une grande liberté de gestion. Cela implique la réforme des dispositifs des contrôles exercés sur la gestion publique : allègement du contrôle à priori et renforcement du contrôle à posteriori, rationalisation du contrôle de régularité et développement du contrôle de la gestion et de la performance.

Cet article vise à montrer cette problématique de la conciliation entre la liberté de gestion et l'obligation du contrôle dans la nouvelle gestion publique, amorcée au Maroc depuis le début du nouveau siècle, confirmée par la dernière constitution de 2011 et consolidée par la dernière réforme de la loi organique relative à la loi de finances de 2015.

Nous allons traiter cette problématique, dans le cadre d'une approche analytique, en quatre points suivants :

- La nouvelle gestion publique au Maroc : fondements et objectifs ;

- La nouvelle gestion publique au Maroc : liberté de gestion contre responsabilisation des gestionnaires ;
- La nouvelle gestion publique au Maroc et l'obligation du contrôle ;
- La problématique de la conciliation entre la liberté de gestion et le contrôle.

## 2. la nouvelle gestion publique au Maroc : fondements et objectifs

Les paradigmes de la gestion publique ont évolué en fonction de l'évolution de l'environnement économique (libéralisme, mondialisation), politique (démocratie, gouvernance), administratif (décentralisation, déconcentration), social et technologique (NTIC), en vue d'adapter l'organisation et le fonctionnement du secteur public aux exigences et aux facteurs du changement.

La nouvelle gestion publique s'inscrit dans le cadre du courant néolibéral, apparu à la fin des années 70, en réaction au courant keynésien qui a dominé la pensée économique après la célèbre crise économique et sociale de 1929. Elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'État-providence, jugées illégitimes et productrices d'effets antiéconomiques (François-Xavier Merrien, 1999, P. 95). Presque, partout dans le monde, une tendance générale à gérer autrement le secteur public s'est développée. Elle correspond à la période des finances publiques contemporaines, qui débute en 1973 avec le premier choc pétrolier, l'essoufflement de la période des trente glorieuses et la montée en puissance des théories économiques néolibérales (Aurélien Baudu, 2018 a, p.81)

Par ailleurs, la dégradation des finances publiques et l'accroissement de la dette publique poussent les gouvernements à s'occuper des performances, leur mesure et leur amélioration.

Ainsi, la nouvelle gestion publique marque une étape importante de la réforme administrative, dans la mesure où elle constitue un nouveau paradigme de la gestion publique. D'un paradigme classique, qui plaide pour une gestion centralisée axée sur les moyens, un processus défaillant plan - programme - budget et une chaîne de contrôle inefficace cherchant la conformité, on est passé à un nouveau paradigme qui vise les résultats, l'introduction de la vision stratégique, la cohérence dans le processus plan - programme – budget et un système de contrôle cherchant l'amélioration des performances et de la gestion.

Les grands traits de ce nouveau mode de gestion sont résumés par Bernard Abate (2000) comme suite : à la définition générale et impersonnelle des missions par la réglementation, il faut articuler le pilotage des résultats par des contrats : définition des cibles visées et mesures des résultats atteints. Au commandement sur le détail des activités et aux autorisations détaillées des dépenses, il faut substituer la délégation d'une responsabilité globale sur la gestion des activités, l'utilisation des ressources et l'obtention des résultats. En effet, si la gestion classique est à base d'obéissance : tant à la loi qu'à la hiérarchie, la nouvelle gestion publique est à base de responsabilité et d'initiative. « Manager », « gérer », ne veut plus dire commander, donner des ordres, mais organiser, stimuler, obtenir des résultats et satisfaire aux objectifs, grâce à tous les moyens à la disposition de celui qui dirige (comme dans le privé), tout en évitant les risques et l'insécurité.

La nouvelle gestion publique vise deux objectifs majeurs :

Premièrement, accroître la transparence et l'imputabilité des gestionnaires envers le gouvernement, la population, les élus, la société civile et les partenaires au développement.

Deuxièmement, ajuster les politiques et les programmes, ainsi que les mécanismes institutionnels en fonction des résultats (utilisation des résultats du suivi-évaluation pour la prise de décision).

Au Maroc, la nouvelle gestion publique est édictée par plusieurs facteurs (Hasnaoui Rachid, 2019 a, p.164) : le problème du déficit budgétaire structurel, les problèmes structurels de l'économie marocaine, une demande sociale de services publics efficaces, et les exigences de reddition des comptes et de lutte contre la corruption.

La réforme de la gestion publique au Maroc s'inscrivait dans un contexte institutionnel, économique, politique et administratif national et international en faveur de la rationalisation, de la performance et de la démocratisation de la gestion publique. À cet égard, on souligne :

En premier lieu, Le rôle des organisations internationales dans la promotion des bonnes pratiques de la bonne gouvernance et de la gestion publique. C'est ainsi que, la Banque Mondiale, le FMI et l'OCDE ont tous réalisé et publié des travaux sur la gouvernance et la gestion publique, dans la perspective de promouvoir les bonnes pratiques. De même, ils proposent des codes sur la transparence budgétaire ou monétaire et financière et réalisent des évaluations des systèmes de gestion des pays membres. À titre d'exemple, il y a le rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC), produit par le FMI en 2004 au Maroc. Il vise à évaluer les points forts et les vulnérabilités d'un pays en matière de finances publiques et à définir les mesures prioritaires pour renforcer les institutions budgétaires et, partant, à améliorer la transparence des finances publiques. Dans le même ordre, on cite le rapport sur la Performance de la Gestion des Finances publiques (PEFA) de la banque mondiale et les pays de l'UE, appliqué au Maroc en 2008.

En deuxième lieu, la constitution de 2011 a fondé le régime constitutionnel marocain sur les principes de la séparation, de l'équilibre et de la collaboration des pouvoirs, de la démocratie, de la transparence, de la bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Elle a consacré tout un titre à la bonne gouvernance et a constitutionnalisé le service public. De même, elle a stipulé l'adoption d'une charte des services publics, qui fixent les règles de bonne gouvernance et de bon fonctionnement des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements et organismes publics (article 157) et institué l'évaluation des politiques publiques par le parlement (article 70).

En troisième lieu, la réforme de la loi organique relative à la loi de finances de 2015. La LOF n° 130.13 est axée sur quatre piliers : l'introduction de la logique de performance dans la gestion publique, le renforcement de la transparence budgétaire, l'institution de la reddition des comptes et le renforcement du rôle du parlement en matière des finances publiques.

Par conséquent, la logique des résultats devrait bouleverser en profondeur la gestion publique et l'organisation interne de l'administration. Elle devrait induire la réforme de l'État.

### **3. La nouvelle gestion publique au Maroc : liberté de gestion contre responsabilisation des gestionnaires**

La modernisation du secteur public au Maroc, avec ses différentes composantes (État, collectivités territoriales, entreprises et établissements publics), est un projet de longue haleine. Ainsi, depuis longtemps, on ne cesse de réfléchir et d'engager des réformes de ce secteur. Le fil conducteur de toutes ces réformes serait de le moderniser et de l'aligner sur le secteur privé, sur le plan de l'organisation et du fonctionnement. Dans ce cadre, la création des agences et des établissements publics, comme des unités autonomes dirigées par des managers, à l'instar des entreprises, vise l'assouplissement des procédures de gestion de ces organisations, la liberté des gestionnaires et la clarification des tâches et des responsabilités.

Par ailleurs, la loi organique relative à la loi de finances n° 130 .13 constituerait une révolution en matière de gestion des finances publiques de l'État, dans le sens de la performance, de la transparence et de la reddition des comptes. Elle a introduit dans un cadre de gestion pluriannuelle par le biais de la programmation triennale glissante. Cette programmation détermine l'évolution, sur trois ans, de l'ensemble des ressources et des charges de l'État et constitue une base pour le budget de l'État, qui est préparé par référence à cette programmation ; ce qui donne une grande visibilité et une soutenabilité des politiques publiques.

En effet, pour donner de la liberté de gestion des crédits aux gestionnaires on a institué plusieurs dispositifs :

D'abord, la globalisation des crédits : elle trouve ses origines dans la circulaire du Premier ministre n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'État au cadre de la déconcentration. Ensuite, après l'adoption de la nouvelle loi organique des finances, le dispositif de la globalisation des crédits a été clarifié par le Décret n° 2-15-426 du 28 Ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

Selon l'article 23 du décret susindiqué, le gestionnaire dispose de la possibilité d'effectuer des virements de crédits en cours d'année. Ainsi, il a une liberté totale de redéploiement, par décision, des crédits entre projets ou actions d'une même région à l'intérieur même programme, à l'exception toutefois de certaines natures de dépenses dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Aussi, il peut effectuer des virements de crédits entre les régions d'un même programme, subordonnés à l'accord du ministre des Finances. Par ailleurs, le gestionnaire peut effectuer des virements de crédits entre des programmes d'un même chapitre, avec un plafond de 10% et une autorisation préalable du ministre des Finances. Ce plafond ne s'applique pas aux virements entre programmes du chapitre du personnel. Il s'applique aux virements entre chacun des programmes des chapitres relatifs aux dépenses d'exploitation et aux dépenses d'investissement des services de l'État gérés de manière autonome et entre chacun des programmes des comptes d'affectation spéciale.

Les ordonnateurs sont tenus de transmettre aux services du ministère chargé des finances un état récapitulatif de l'ensemble des virements effectués par eux et par leurs sous-ordonnateurs dans les dix jours suivant la fin de chaque trimestre.

En fait, ce dispositif de globalisation des crédits constitue un aménagement du principe classique des finances publiques : principe de spécialité.

Ensuite, il y a la contractualisation : elle vise à instaurer une relation claire entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée, basée sur l'engagement réciproque, dans le cadre d'un contrat d'objectifs – moyens pluriannuels et d'un budget – programme, ainsi que la responsabilisation des gestionnaires déconcentrés et la reddition des comptes.

De l'autre côté, sur le plan de la responsabilisation, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes est devenue un principe constitutionnel (article 1). Sa mise en œuvre, sur le plan budgétaire, serait assurée par la démarche de performance qui s'articule autour de trois outils :

En premier lieu, il y a les projets annuels de performance accompagnant le projet de loi de finances, qui consistent à traduire les politiques publiques en programmes budgétaires. À chaque programme est liées la stratégie, les moyens financiers, les objectifs et les indicateurs de performances ;

En deuxième lieu, on trouve les rapports annuels de performance accompagnant les lois de règlements, qui déterminent, par le biais des indicateurs, les réalisations des stratégies et des objectifs fixés dans les projets annuels de performance et les écarts éventuels entre les deux.

En troisième lieu, un audit de performance, élaboré par l'inspection générale des finances, accompagne la loi de règlement et permet d'examiner les rapports annuels de performances.

Par ailleurs, il est institué un nouvel acteur de la gestion publique : le responsable de programme. Selon l'article 39 de la LOF, un responsable par programme, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. La circulaire du chef de gouvernement n° 9 / 2021 vient d'expliquer ses rôles et ses attributions comme suit :

- élaboration et actualisation de la stratégie du programme,
- fixation des objectifs et des indicateurs de mesure des performances du programme,
- détermination des moyens nécessaires pour atteindre les résultats escomptés,

- organisation et animation du dialogue de gestion au niveau de l'administration centrale, et le cas échéant, avec les services déconcentrés et les autres acteurs participant à l'exécution du programme,

- la programmation budgétaire des activités du programme,
- la préparation des parties du programme dans les projets annuels et les rapports annuels de performances,

- en cours d'exécution du programme, il suit l'exécution des projets et actions relevant du programme, veille à la mise en place d'un système d'information et des outils de pilotage pour la détermination et la mesure de la réalisation des objectifs fixés et la détermination des outils de gestion des risques liés à la mise en place des programmes et leur supervision.

La démarche de performance, basée sur la liberté de gestion et la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats, permet au gestionnaire public de recevoir des objectifs clairs et de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, la responsabilisation des gestionnaires implique de transformer les dispositifs du contrôle.

#### **4. La nouvelle gestion publique au Maroc et l'obligation du contrôle**

Le contrôle, dérivé de « contre – rôle), est une opération consistant à vérifier si l'organe chargé de l'exécution budgétaire a respecté les exigences liées à sa fonction et les règles qui s'imposent à elles (Aurélien Baudu, 2018 b, p.567). Il constitue une dimension importante des finances publiques en particulier, et de la gestion publique en général. Plusieurs raisons justifient l'exercice du contrôle.

D'abord, parce qu'il s'agit de deniers publics, fournis principalement par les contribuables, le contrôle de l'emploi de ces fonds est un besoin démocratique en vue de s'assurer de leur bonne gestion. Ainsi, en France, l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Dans le même sens, l'article XV de la même déclaration dispose dont « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Ensuite, il s'agit de s'assurer que les actions publiques entreprises par les gestionnaires publics contribuent bien à la mise en œuvre des politiques publiques.

En effet, on assiste à une multitude de dispositifs de contrôle interne et externe exercé sur la gestion publique (Hasnaoui Rachid, 2019 b, p. 140). On peut avancer à cet égard :

##### **Les contrôles des engagements de dépenses de l'État**

Ces contrôles interviennent préalablement à tout engagement (contrôle à priori). Conformément à l'article 3 du Décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008, relatif au contrôle des dépenses de l'État. À ce niveau, le comptable public exerce un contrôle de régularité et un contrôle budgétaire.

Le Contrôle de régularité consiste à vérifier que les propositions d'engagement de dépenses sont régulières au regard des dispositions législatives et réglementaires d'ordre financier. Alors que, le contrôle budgétaire s'exerce dans le cadre des rubriques budgétaires de la loi de finances et porte sur : la disponibilité des crédits et des postes budgétaires, L'imputation budgétaire, l'exactitude des calculs du montant de l'engagement, le total de la dépense à laquelle l'administration concernée s'oblige pour toute l'année d'imputation et La répercussion éventuelle de l'engagement sur l'emploi total des crédits de l'année en cours et des années ultérieures.

Toutefois, il y a des dérogations à ces contrôles et des contrôles modulés en fonctions des capacités gestionnaires des services ordonnateurs.

### **Les contrôles de paiement**

Toujours, dans le processus d'exécution des dépenses publiques, au moment du paiement, le comptable public exerce un contrôle de validité de la dépense, portant sur : l'exactitude des calculs de liquidation, l'existence du visa préalable d'engagement, lorsque ledit visa est requis, Le caractère libératoire du règlement. Il s'assure aussi de la signature de l'ordonnateur qualifié ou de son délégué, de la disponibilité des crédits de paiement de la production des pièces justificatives prévues par les nomenclatures établies par le ministre chargé des finances.

### **Le contrôle exercé par l'inspection générale des finances (IGF)**

L'IGF est une ancienne institution, créée par le dahir n° 1-5-269 du 14 avril 1960. C'est un corps d'inspecteurs rattaché directement au ministre de l'Économie et des Finances et chargé d'effectuer des missions d'inspection et de contrôles auprès de plusieurs organismes et institutions, comme la vérification des ordonnateurs et des comptables de l'État, le contrôle des entreprises et établissements publics, le contrôle des collectivités locales et de leurs groupements, le contrôle des organismes subventionnés, l'audit des projets financés par les institutions financières Internationales. Ainsi, elle dispose de pouvoirs d'investigations extrêmement larges.

Par ailleurs, et à la demande du Gouvernement ou du ministre des Finances, elle effectue l'évaluation de politiques publiques à caractère financier ou budgétaire ;

En cas d'irrégularité grave, les inspecteurs des finances rendent compte sans délai à l'inspecteur général et à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire sur le comptable.

Les contestations effectuées par les inspecteurs des finances sont consignées dans des rapports adressés aux agents vérifiés. Ceux-ci doivent y répondre, par écrit, dans un délai de 15 jours suivants la réception du rapport. Les inspecteurs peuvent, à leur tour, formuler des observations sur ces réponses. L'ensemble de ces documents est remis à l'inspecteur général qui le transmet, avec ses remarques éventuelles, au ministre dont dépendent les services vérifiés.

L'IGF élabore le rapport d'audit de performance accompagnant le projet de loi de règlement de la loi de finances, selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé des finances.

Avec le développement de la gouvernance et de la gestion publique axée sur les résultats, l'IGF commence de s'éloigner de l'approche vérification et de s'orienter vers l'approche d'audit financier et de performance.

### **Le contrôle exercé par l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)**

Créée par le décret n° 2-94-100 du 16 juin 1994 et rattachée directement au ministre de l'Intérieur, l'IGAT a pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du ministère de l'Intérieur, des collectivités territoriales et leurs groupements.

L'IGAT a le pouvoir de se faire présenter tous les documents nécessaires pour l'accomplissement de ses missions et présente des rapports de ses missions au ministre de l'Intérieur. Elle est chargée, aussi, d'auditer les projets INDH en collaboration avec l'IGF.

Elle élabore des rapports de ses travaux, qu'elle transmet au ministre de l'Intérieur.

### **Le contrôle exercé par les inspections générales des autres ministères (IGM)**

Les IGM sont directement rattachées à leurs ministres et ont pour mission principale de suivre le fonctionnement des services dépendants des ministères et d'en informer le ministre concerné. Elles peuvent être investies de missions d'audit interne, d'inspections, d'investigations et présentent des rapports de ces missions au ministre.

### **Le contrôle exercé par les juridictions financières**

Les juridictions financières sont la Cour des comptes et les cours régionales des comptes.

La Cour des comptes a été créée en 1979 et élevée en institution constitutionnelle avec la constitution de 1996. La loi n° 62-99 formant code des juridictions financières a fixé les règles d'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes. Elle a institué ces dernières, qui ont été mises en place en 2004.

Selon la constitution, la Cour des comptes a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de la bonne gouvernance, de transparence et de la reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics (article 147). Elle assure le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. À ce titre, elle exerce trois types d'attributions :

D'abord, elle est chargée du jugement des comptes des comptables publics et de la gestion de fait ; elle s'assure de la régularité et de la sincérité des comptes de l'État.

Ensuite, elle exerce la discipline budgétaire et financière. À cet effet, elle exerce un contrôle juridictionnel et sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations de recettes et de dépenses des organismes ;

En fin, elle effectue le contrôle de la gestion et de l'utilisation des fonds : à cet effet, elle apprécie la qualité de la gestion des organismes et formule, éventuellement, des suggestions pour en améliorer les méthodes et en accroître l'efficacité et le rendement.

Par ailleurs, la Cour des comptes assiste le parlement en matière de contrôle des finances publiques. Elle assiste, aussi, le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi.

En outre, elle certifie la régularité et la sincérité des comptes de l'État (article 31 de la LOLF).

L'ensemble de ses travaux et missions est reproduit dans un rapport annuel, qu'elle soumet au Roi et transmet au chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du parlement.

Les Cours régionales des comptes ont été créées par la loi 62-99 formant code des juridictions financières, pour accompagner le processus de régionalisation entamé dans les années 90.

La constitution de 2011 a confirmé cette institution. Ainsi, selon l'article 149 de cette constitution, les Cours régionales des comptes sont chargées du contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et leurs groupements.

### **Le contrôle politique**

Le parlement est devenu un acteur important de la gestion publique. Ainsi, en plus de ses rôles classiques de législation, de contrôle du gouvernement et de vote des lois de finances, il est appelé à assurer l'évaluation des politiques publiques (article 70 de la constitution de 2011).

Par ailleurs, l'article 76 énonce « le gouvernement soumet annuellement au parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances... ». En effet, le contrôle à posteriori du parlement s'effectue, notamment, lors de l'examen et du vote du projet de la loi de règlement. Toutefois, ce contrôle est trop souvent délaissé par les parlementaires eux-mêmes, qui restent persuadés que leur pouvoir essentiel se situe au niveau de l'autorisation (Damien Catteau, 2018, p.146), c'est-à-dire au moment de l'examen et du vote du projet de la loi de finances. Il convient donc de revaloriser la loi de règlement qui constitue un support essentiel du contrôle parlementaire.

Pour l'exercice de ses missions de contrôle des finances publiques, le parlement peut solliciter l'assistance de la Cour des comptes.

### **Le contrôle exercé par la société civile**

Dans un contexte où la bonne gouvernance et la démocratie constituent des fondements universels, la société civile, au sens large du terme (associations, citoyens, presses, universités...), joue un rôle très important dans le domaine de la gestion publique, dans la perspective d'efficacité, de pertinence, d'efficience, de qualité, d'égalité, et de démocratie

participative. C'est dans ce sens que Maurice Baslé (2008, a, p. 23) considère « que dans les démocraties non autoritaires, les politiques publiques ne tombent pas ou ne devraient pas tomber, ou devraient de moins en moins tomber « d'en haut » sur des bénéficiaires » ; que ceux-ci ne sont pas et ne devraient pas être des « consommateurs usagers simples ou passifs ».

La société civile exerce un contrôle social sur les finances publiques et peut influencer sur le contenu et la qualité des politiques publiques, soit directement dans le cadre des approches de consultation, soit indirectement en créant des contrepouvoirs et des pressions sur les autres acteurs de la gestion publique.

Pour permettre aux citoyens de suivre les dépenses publiques et de prendre connaissance des niveaux du déficit budgétaire et de l'endettement public, ainsi que de l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques, le ministère des finances élabore et publie un document simplifié de la Loi de Finances, appelé « budget citoyen ». Ce budget citoyen présente les objectifs fondamentaux de la loi de Finances, cite ses principaux chiffres et la répartition des dépenses et des recettes de l'État et met en exergue les services à caractère social relevant des secteurs intéressant les citoyens, comme l'éducation, la santé et le logement.

En fin, le budget citoyen donne une idée sur les indicateurs relatifs à la stabilité macroéconomique, en l'occurrence le déficit budgétaire et le niveau de la dette publique, permettant d'offrir aux citoyens une présentation synthétique et simplifiée des données relatives aux politiques publiques.

## **5. La problématique de la conciliation entre la liberté de gestion et le contrôle**

La mise en place de la nouvelle gestion publique soulève un défi majeur aux systèmes financiers publics contemporains : celui de la confrontation de deux logiques de nature différente. D'un côté, une logique politique qui procède de la tradition démocratique et qui privilégie, dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier, la capacité politique, celle des élus ; et de l'autre côté, la logique de gestion, plus récente qui répond à des impératifs économiques et qui privilégie, quant à elle, la capacité d'expertise technique. (Michel Bouvier, 2003, p. 99) ; ce qui pose le problème de la conciliation entre les deux logiques et les deux cultures différentes. En effet, la nouvelle gestion publique n'a pas pour vocation de renoncer au contrôle, mais de l'adapter.

Ainsi, la logique de performance implique de changer d'optique de contrôle : d'un contrôle de régularité, qui vise à s'assurer de la régularité juridique des opérations comptables et financières eux égard des dispositions législatives et réglementaires, on évolue vers un contrôle de la gestion et de la performance, qui visent la mesure des performances et l'évaluation des politiques publiques.

De même, la liberté de gestion accordée aux gestionnaires, et son corolaire la responsabilisation, ont pour effet l'allègement du contrôle systématique à priori (contrôle des engagements de dépenses, tutelle et visa) et le renforcement du contrôle à postériori (mesure des résultats et des réalisations). Le contrôle a priori est limité au maximum pour sauvegarder la liberté du gestionnaire.

Ce changement d'optique de contrôle a pour effet le développement de nouveaux métiers de contrôle dans le secteur public. On cite ici l'audit public, l'évaluation des politiques publiques, le contrôle interne public et l'autoévaluation.

Au Maroc, parmi les dispositions de l'adéquation du contrôle aux orientations de la nouvelle gestion publique, on peut évoquer :

D'abord, le contrôle modulé de la dépense : il est instauré par le décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'État. Son entrée en vigueur était d'abord pour des services pilotes, puis ouverte pour tous les services gestionnaires à partir 2012. Le contrôle modulé des dépenses vise la rationalisation du processus de la dépense et prévoit d'alléger le contrôle des engagements des dépenses des services gestionnaires qui disposent

d'un système de contrôle interne leur permettant de prendre en charge le contrôle de certaines dépenses. En effet, il cherche à concilier entre efficacité et sécurité du processus de la dépense publique.

Ainsi, le contrôle est modulé en fonction des capacités gestionnaires des ordonnateurs, c'est-à-dire, en fonction des risques budgétaires et comptables. Ces capacités gestionnaires des services ordonnateurs sont évaluées à travers un audit réalisé par les services de la trésorerie générale du Royaume. L'article 22 du décret susindiqué dispose que « la Trésorerie générale du Royaume est chargée de mettre en place un système de suivi permettant de s'assurer que la qualité et la sécurité des procédures d'exécution des dépenses de l'État du service ordonnateur sont maintenues au même niveau de capacité de gestion qui lui a permis de bénéficier du contrôle modulé de la dépense ».

Cela devrait aboutir à transférer, à terme, à l'ordonnateur les prérogatives de contrôles en matière de CED, en renforçant, ainsi, son système de contrôle interne.

Automatiquement, le contrôle hiérarchisé réduit les délais, simplifie les procédures, tandis que les risques sont mieux maîtrisés. Le contrôle est, donc, recentré sur l'essentiel au détriment du répétitif et de l'anodin. (Raymond Muzellec, 2006, p 404).

En effet, du principe comptable de séparation des ordonnateurs et des comptables, on tend vers la coopération entre les deux acteurs, pour la bonne gestion des finances publiques.

Ensuite, le rattachement du contrôle des engagements de dépenses de l'État à la Trésorerie générale du Royaume et le transfert des compétences du contrôleur général des engagements de dépenses au trésorier général du Royaume (décret n° 2-06-52 du 13 Février 2006). Il visait l'institution progressive d'un interlocuteur unique du ministère des Finances dans chacun des ministères, qui assumera l'ensemble des missions de contrôle, de comptabilisation et de paiement de la dépense publique.

En troisième lieu, l'audit de performance réalisé par l'inspection générale des finances, conjointement avec les inspections générales des ministères. Il a pour objet de porter une appréciation sur les programmes, les objectifs, les indicateurs et les résultats.

En dernier lieu, les nouvelles missions de la Cour des comptes : la constitution et la nouvelle loi organique relative à la loi de finances ont rajouté à la Cour des comptes la mission de certification des comptes publics, pour attester de leur sincérité et régularité, ainsi que, la mission d'assistance du parlement et du gouvernement en matière de contrôle de l'exécution de la loi de finances.

Ce faisant, le contrôle des finances publiques deviendrait un outil de conseil, d'accompagnement et d'assistance des gestionnaires, qu'un moyen de tutelle, de vérification et de sanction. Ainsi, au lieu d'être négatif – refus, annulation ou sanction –, le contrôle a une valeur ajoutée : il devient un instrument de l'amélioration de la gestion. À ce titre, Maurice Baslé (2008, b, p. 42) retient l'idée selon laquelle les évaluations, bien utilisées, pourraient être au service de la conception des politiques publiques et une assistance au management public.

## **6. Conclusion**

La nouvelle gestion publique, en tant que nouveau paradigme de gestion publique, vise à moderniser l'administration pour la rendre capable de relever les défis, notamment de la performance et de la transparence. De manière générale, il s'agit de rapprocher la gestion publique de la gestion privée en intégrant les outils et les instruments qui ont montré leur efficacité dans la sphère privée. Il s'agit d'introduire la démarche de gestion des performances au secteur public et de rompre avec la gestion classique, inspirée du modèle wébérien bureaucratique, basé sur le principe de la hiérarchie.

Le Maroc, à l'instar de la plupart des pays, a entamé, à partir du début de ce siècle, d'une manière progressive, la réforme de la gestion publique dans le sens de la performance, de la transparence et de la reddition des comptes. Cette dynamique a été amorcée par la circulaire du

Premier ministre (chef du gouvernement) n° 12/2001 du 25 décembre 2001, relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'État au cadre de la déconcentration, renforcé par la constitution de 2011 et consolidé par la loi organique relative à la loi de finances n° 130.13 de 2015.

Parmi les objectifs majeurs de la nouvelle gestion publique, deux sont majeures : l'augmentation de la liberté de gestion et la responsabilisation des gestionnaires sur l'atteinte des résultats. À cet effet, le contrôle, en tant que dimension importante de la gestion publique, ne peut être supprimé, mais il devrait être métamorphosé, à fin de concilier entre l'objectif technique et managérial de liberté et l'obligation démocratique et politique du contrôle.

Par conséquent, d'un contrôle de régularité, on maigre vers un contrôle de performance et de résultats ; et d'un contrôle à priori, on évolue vers un contrôle à posteriori. En effet, de nouveaux métiers de contrôle devraient être développés dans le secteur public : l'audit et le contrôle interne, l'évaluation, le pilotage, et le contrôle de gestion. En d'autres termes, les contrôles administratifs sont renforcés,

Toutefois, la gestion publique devrait évoluer d'une vision technocratique, centrée sur l'optimisation des performances techniques, à une vision globale centrée sur la gouvernance publique, qui réintégrerait les valeurs de base du service public, à savoir l'intégrité, la transparence, la responsabilité, l'équité et la participation, à l'ensemble des instruments permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience.

## **Références :**

- (1) Aurélien Baudu. (2018). Droit des finances publiques. Éditions Dalloz. Paris.
- (2) Bernard Abate. (2000). « La nouvelle gestion publique ». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence EJA. Paris.
- (3) Circulaire du chef du gouvernement n° 9/2021 du 25 Décembre 2001, relative aux rôles et attributions des responsables des programmes.
- (4) Circulaire du Premier ministre n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.
- (5) Constitution marocaine de 2011.
- (6) Dahir n° 1-59-269 du 17 chaoual 1379 (14 avril 1960) relatif à l'inspection générale des finances, publié le 22 Avril 1960.
- (7) Dahir n° 1-59-269 du 17 chaoual 1379 (14 avril 1960) relatif à l'inspection générale des finances. Bulletin Officiel n° 2478 du Vendredi 22 Avril 1960.
- (8) Damien Catteau. (2018). Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique, 5<sup>ème</sup> édition. Edition Hachette.
- (9) Décret n° 2-06-52 du 13 Février 2006 relatif au rattachement du contrôle des engagements de dépenses de l'État à la Trésorerie générale du Royaume et au transfert des compétences du contrôleur général des engagements de dépenses au trésorier général du Royaume.
- (10) Décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'État.
- (11) Décret n° 2-15-426 du 28 Ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.
- (12) François-Xavier Merrien. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. Lien social et Politiques. N° 41. Pp. 95 – 103. (<http://id.erudit.org/iderudit/005189ar>).
- (13) Hasnaoui Rachid. (2019). « Finances publiques et outils de gouvernances financière de l'État ». 1<sup>ère</sup> édition.
- (14) Loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, publiée le 22 août 2002.
- (15) Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, publiée le 2 Juin 2015.

- (16) Maurice Baslé. (2008). « Economie, conseil et gestion publique, suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes ». Editions Economica.
- (17) Michel Bouvier. (2003). « Nouvelle culture de gestion publique, gouvernance des sociétés complexes et réforme de l'État » dans ouvrage collectif sous la direction d'Ali Sedjari, « Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle », Editions l'Harmattan.
- (18) Raymond Muzellec. (2006). Finances publiques, éditions Dalloz.