

L'ordonnateur :

Une pièce maitresse dans l'exécution des recettes et des dépenses publiques au Maroc.

(De la responsabilité financière et comptable à la responsabilité managériale)

Brahim Sabri, Daillaa Smene, Rachid Inouni

Abstract

The execution chain of public expenditure and revenue operations involves several actors such as the public accountant, the financial controller and the authorizing officer. In the current dynamics of reforms, the latter occupies an increasingly important place that fosters a debate about the nature of this function, the extent and limits of the financial powers that it provides, the attribute of the regime (frequently qualified as unbalanced compared to that of other stakeholders) of its owner and the mechanism of his putting into play.

In the wake of these facts, the new provisions of the LOLF No 130/13 law come to bring a new conception of the budget management focusing on performance setting up an architecture to enhance managerial responsibility. This new impetus is not without impact on the authorizing officer and his liability regime.

This new conception of responsibility will be circumscribed only if followed by a clear system of appraisal, evaluation and sanction. Such system should rationally sanction performance deficiencies but also reward achievements. Thus, the success of the desired reform will depend not only on the implementation of this system but also on how it is compiled in the existing system. This interdependence will always be a crucial managerial issue not only for the public authorities but also for the financial judge.

Résumé :

La chaîne d'exécution des opérations de dépenses et de recettes publiques fait intervenir plusieurs acteurs tels le comptable public, le contrôleur financier et l'ordonnateur. Dans la dynamique actuelle des réformes ce dernier occupe une place de plus en plus importante, une place qui nourrit un débat autour de la nature de cette fonction, l'étendue et limites des pouvoirs financiers qu'elle procure, caractéristique du régime de responsabilité de son titulaire et le mécanisme de sa mise en jeu, qualifié de déséquilibré par rapport à celui des autres intervenants.

Dans ce sillage, les nouvelles dispositions de la LOLF N° 130/13 viennent apporter une nouvelle conception de la gestion budgétaire axée sur la performance mettant en place une architecture en faveur de la responsabilité managériale. Ce nouvel élan n'est pas sans incidence sur l'ordonnateur et son régime de responsabilité.

Cette nouvelle conception de la responsabilité n'est circonscrite que si elle est suivie d'un système clair d'appréciation et d'évaluation et de sanctions. Un système qui devrait sanctionner rationnellement les insuffisances de performance mais aussi de récompenser les réussites. Ainsi, la réussite de la réforme reste

tributaire non seulement de la mise en place de ce système mais aussi de comment il est compilé dans le système existant, ce qui constitue un enjeu managérial crucial pour les pouvoirs publics mais aussi pour le juge financier.

Mots clés : Ordonnateur – responsabilité – Opportunité – Régularité - management

Introduction.

Bien que le Règlement Général de la Comptabilité Publique (RGCP)¹ dispose que les opérations budgétaires de l'Etat incombent à deux acteurs les ordonnateurs et les comptables (CP) ; un acteur intermédiaire se trouve lui aussi au cœur de la chaîne. À savoir le contrôleur financier connu par le terme de contrôleur des engagements des dépenses (CED), ce dernier a continué d'exercer ses attributions, en vertu des dispositions du décret n° 2-75-839, jusqu'en novembre 2008. A partir de cette date la fonction de CED est assurée par le comptable public conformément au décret n° 2-07-1235² et après le rattachement du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat à la trésorerie générale du Royaume Décret n° 2-06-52³.

A côté des dispositions juridiques fixant les principaux acteurs et leurs attributions, la pratique pourrait émerger des situations où d'autres agents et fonctionnaires voire des particuliers peuvent s'immiscer dans des opérations budgétaires et comptables.

Ceci dit, ce travail se focalise sur la fonction d'ordonnateur en tant que pièce maitresse dans l'exécution des recettes et des dépenses publiques.

Ainsi, traiter cet acteur et son positionnement dans la gestion financière publique, nécessite d'abord, de cerner la notion juridique de la qualité d'ordonnateur, les catégories d'ordonnateur (1), puis mettre en exergue les pouvoirs financiers qui lui sont reconnus (2), son régime de responsabilité (3), et enfin soulever sa place dans le processus de réforme de la gestion publique dans son ensemble (4), ainsi que la place du juge financier dans ce nouveau processus (5).

1- La qualité d'ordonnateur : Un corps particulier ?

Fonction accessoire attribuée à certains responsables de l'Administration, la fonction de l'ordonnateur n'est pas régie par un statut spécial. En effet, les ordonnateurs « ne constituent pas un corps particulier et n'occupent pas en tant que tel un emploi »⁴.

Par ailleurs, la notion d'ordonnateur qui est d'abord une notion juridique, recouvre en comptabilité publique deux acceptions. « D'une part, [l'ordonnateur est] le responsable public possédant de l'autorité, qui après avoir veillé à ce que les crédits budgétaires mis à sa disposition soient judicieusement affectés, donne des ordres pour exécuter une dépense [...]. D'autre part, il peut initier lui-même ou faire initier, sous son contrôle, le processus [de l'exécution des dépenses]⁵. Il s'agit donc d'un pouvoir financier qui s'ajoute aux pouvoirs

¹ Décret royal n° 330-66 Du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) Portant règlement général de comptabilité publique. Bulletin officiel n° 2843 du 26/04/1967.

² Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.

³ Décret n° 2-06-52 du 14 moharrem 1427 (13 février 2006) relatif au rattachement du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat à la trésorerie générale du Royaume et au transfert des compétences du contrôleur général du royaume au trésorier général du royaume.

⁴ Éric Péchillon, les finances publiques en 15 leçons, édition ellipses, 2ème édition actualisée, 2009.

⁵ Hassane ELARAFI, Gestion des Finances de l'Etat, édition REJES, Rabat, 1er trimestre. 2006.

administratifs principaux que le responsable de l'Administration tire de son statut administratif. Le deuxième alinéa de l'article 3 de la RGCP énumère les attributions liées à la possession de la qualité d'ordonnateur. En effet, il dispose que : « *Est ordonnateur public de recettes et de dépenses, toute personne ayant qualité au nom d'un organisme public pour engager, constater, liquider ou ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette* ». Ces attributions forment une phase dite administrative qui précède celle de nature comptable relevant du champ exclusif du comptable public.

1-1- La nature de la délégation (délégation de pouvoir et délégation de signature) : une configuration des catégories d'ordonnateurs

S'agissant des catégories d'ordonnateurs, on peut les déduire des dispositions de l'article 5 du RGCP qui prévoit que « *Les ordonnateurs peuvent déléguer leur signature et, sous leur responsabilité et leur contrôle, instituer des sous ordonnateurs* ». L'article 2 de la loi n° 61-99⁶ prévoit que « *au sens de la présente loi, on entend par : " Ordonnateur " de l'un des organismes visés à l'article premier ci-dessus : l'ordonnateur de droit, l'ordonnateur désigné, l'ordonnateur délégué, le sous-ordonnateur et leurs suppléants* ».

De ces deux dispositions, on peut retracer une esquisse des différentes catégories d'ordonnateurs, à savoir : les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires qui sont les ordonnateurs délégués, les sous ordonnateurs, les ordonnateurs suppléants et les ordonnateurs subdélégués. « *La mise en place de déconcentration [...] et les expérimentations d'assouplissement des règles de gestion publique ont renforcé le rôle des ordonnateurs secondaires* »⁷.

Pour les ordonnateurs principaux, il s'agit, au niveau de l'Etat, du chef du gouvernement et des ministres. Il en est de même pour les présidents des deux chambres du parlement, les présidents des institutions constitutionnelles telles que la cour constitutionnelle, la cour des comptes etc. et lorsque les nécessités de service le justifient, des directeurs généraux ou des directeurs et des chefs des SEGMA⁸ peuvent être institués ordonnateurs par décrets. Quant à sa Majesté le Roi, en sa qualité de Chef de l'Etat, il n'est pas ordonnateur puisqu'il n'est pas une autorité administrative. Le chef hiérarchique du Ministère chargé de la maison Royale assure cette fonction.

Concernant les sous- ordonnateurs, la nécessité de bonne gestion, surtout pour les départements de grande taille, l'article 5 du Réglement Général de la Comptabilité Publique autorise les ordonnateurs à procéder, par voies d'arrêté soumis au visa du ministre chargé des finances, à l'institution, sous leur responsabilité et leur contrôle, des sous-ordonnateurs. Ces derniers reçoivent une délégation de pouvoir dans les limites fixées par ordonnances de délégation de crédits.

Il faut signaler que l'arrêté instituant le sous – ordonnateur est nominatif et parmi les conséquences négatives de caractère nominatif c'est qu'en cas de changement de l'ordonnateur ou de sous –ordonnateur, des perturbations et des retards affectent la conduite normale du service jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Ainsi et afin de garantir la continuité de service et dans le cadre de la simplification des procédures, la circulaire n°

⁶ Dahir n° 1-02-25 du 03 Avril 2002 (19 moharrem 1423) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics. (B.O du 2 mai 2002).

⁷ Eric Péchillon, Les Finances Publiques en 15 leçons op cit

⁸ Services d'Etat Gérés de manière autonome.

11992/E du 14 décembre 1998⁹ est intervenue pour préciser que « les projets d'arrêtés qui seront soumis au visa du Ministre [chargé des finances] devront se limiter à l'indication de la fonction du sous-ordonnateur concerné telle qu'elle ressort des textes portant organisation et attributions propres à chaque département », au lieu de leur désignation nominative.

Pour ce qui est des ordonnateurs délégués, contrairement aux sous-ordonnateurs qui jouissent d'une délégation de pouvoir¹⁰, les ordonnateurs peuvent conformément à l'article 2 du Dahir n°1.57.068 du 10 avril 1957¹¹, déléguer leur signature par voie d'arrêtés à des responsables dans leurs départements en les désignant ordonnateurs délégués, à l'exception des chefs de cabinet¹². Les conséquences de la délégation de signature se manifestent au niveau du fait que l'ordonnateur et l'ordonnateur délégué gèrent, en commun et en même temps, les mêmes crédits budgétaires. Si le sous ordonnateur peut subdéléguer une partie de ses crédits à des chefs de structures relevant de son autorité, l'ordonnateur délégué ne peut exercer cette possibilité.

Quant aux ordonnateurs suppléants, ils sont, en cas d'empêchement ou d'absence de l'ordonnateur, du sous ordonnateur, choisis parmi des fonctionnaires spécialement désignés par les textes organisant le département ou par les textes organisant sa comptabilité pour assurer l'Intérim. Dans ce cas, ils sont des ordonnateurs suppléants.

En ce qui concerne les Collectivités Territoriales au Maroc, il y a lieu de soulever l'existence d'une organisation similaire. En effet, les ordonnateurs principaux sont le président du conseil de la région pour le budget de la région, le président du conseil préfectoral ou provincial pour le budget de la préfecture et province, le président de la commune et il faut ajouter également le président de l'arrondissement selon les conditions prévues par les dispositions de l'article 253 de la loi organique relative aux communes¹³. A partir de cette première catégorie, les possibilités d'instituer les autres catégories sont autorisées par les textes régissant les finances locales.

1-2- La qualité d'ordonnateur : Une satisfaction de certaines conditions

L'obtention et l'exercice de cette qualité entraînent certaines obligations à la charge de l'agent public qui en est titulaire. Il s'agit en particulier de :

- La formalité d'accréditation : les ordonnateurs doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution (Article 5 du RGCP). Cette mesure signifie « que l'ordonnateur doit informer [son contrôleur financier et son comptable assignataire] de sa nomination, en déposant

⁹ Circulaire n° 11992/E du 14 décembre 1998 relative à l'institution de sous-ordonnateurs es-qualité. RMALD, Collection « Guide de Gestion », N° 12, 2002.

¹⁰ Lettre du Contrôleur général des engagements des dépenses n° 111.CGED.DGCED du 25 mai 1998 relative à l'institution de sous-ordonnateurs. RELAMD, Collection « Textes et Documents », n° 135, 2005.

¹¹ Dahir n° 1-57-068 du 9 ramadan 1376 (10 avril 1957) relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat.

¹² Circulaire Royale du 23 février 1966 relative à la désignation et aux attributions des membres des cabinets ministériels.

¹³ La loi organique n° 113.14 relative aux communes promulguée par le Dahir n° 1.15.85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015).

après de leurs services respectifs un spécimen de signature et, le cas échéant ceux qui sont, par délégation, appelés à le suppléer, sous sa responsabilité et son contrôle... »¹⁴.

- Les incompatibilités fonctionnelles : l'article 4 du RGCP prévoit dans ce sens que « *les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles, sauf dispositions contraires* ». La séparation des ordonnateurs et des comptables, qui n'est pas absolue¹⁵, s'applique tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes. Ce principe a été renforcé par d'autres règles d'incompatibilités. A titre d'exemple, l'interdiction au conjoint et aux descendants directs de l'ordonnateur d'assurer la fonction de contrôleur financier ou de comptable assignataire. *Cette distinction est l'un des piliers fondamentaux sur lesquels s'est construit le contrôle des finances publiques*¹⁶.
- La tenue de la comptabilité administrative : selon l'article 6 du RGCP Les ordres donnés par les ordonnateurs sont retracés dans les comptabilités tenues suivant les règles fixées par le RGCP et par des arrêtés d'application pris par le ministre des finances et le ministre intéressé. Les règles générales de la comptabilité administrative sont fixées par les articles 140 au 119 du RGCP.
- L'interdiction d'avoir un compte bancaire nominatif en tant qu'ordonnateur. En effet, selon les dispositions de l'article 8 du RGCP « *Nul ordonnateur ne peut disposer des fonds portés au crédit d'un compte ouvert à un comptable public que par voie d'ordre à ce comptable appuyé des pièces justificatives réglementaires* ».

2- Dualité des décisions opérationnelles de l'ordonnateur

L'ordonnateur assure deux grandes fonctions qui relèvent de son pouvoir financier, à savoir l'allocation des moyens (ordonnance de délégation de crédits) et exécution des dépenses et des recettes. Et si le RGCP traite explicitement les opérations liées à cette dernière mission, il ne le fait pas pour la première. Il faut à cette fin se référer à d'autres textes.

2-1- L'allocation des moyens : une fonction peu explicite dans le RGCP

L'allocation des moyens est une fonction fondamentale qui est, à deux niveaux en administration centrale et dans les services déconcentrés, réservée à deux catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux et leurs sous-ordonnateurs dans la mesure où ce sont ces deux catégories qui gèrent les crédits qui leur sont alloués systématiquement et disposent, donc, d'un véritable pouvoir financier. L'ordonnateur délégué ou l'ordonnateur subdélégué et l'ordonnateur suppléant ne peuvent d'office exercer cette fonction.

Ainsi, cette fonction s'inscrit dans le cadre de la délégation de pouvoir qui se traduit financièrement par la mise à la disposition de la partie déléguée des crédits afin d'accomplir sa mission. Cette délégation de pouvoir se traduit dans des formes de gestion des crédits déconcentrés afin de donner aux administrations déconcentrées les moyens sur une base contractuelle, ce qui permet « *une redistribution des compétences et des responsabilités au niveau local et favorise une coordination et une harmonisation des interventions au niveau*

¹⁴ Hassane ELARAFI, Gestion des Finances de l'Etat. Op cit

¹⁵ Dans la mesure où il existe des dérogations au principe prévues par le RGCP où l'ordonnateur assure certaines fonctions du comptable et vis versa en particulier les régies de recettes et de dépenses et les dépenses payés sans ordonnancement préalable.

¹⁶ André BARILARI, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, L.G.D.J, 2003

infra-étatique »¹⁷. L'allocation des moyens dans cette logique peut concerner également des administrations centrales du même département. Une circulaire est intervenue pour éclairer ce dispositif budgétaire axé sur les résultats et met fin à la logique des moyens, en expliquant que « *les engagements réciproques pris entre les administrations centrales et leurs services extérieurs mettront en valeur les objectifs et indicateurs de performance représentatifs de l'impact de l'action de l'administration déconcentrée sur son territoire* ». ¹⁸

Par ailleurs, cette fonction va prendre un nouvel élan avec les nouvelles dispositions de la LOLF de 2015¹⁹ qui vient apporter une nouvelle conception de la gestion budgétaire axée sur la performance à travers, entre autres, la définition des programmes et la détermination des responsables des programmes auxquels les moyens seront délégués sur la base d'un projet de performance. La nouvelle structure budgétaire prévue par la nouvelle loi organique traduit cette orientation. En effet, selon l'article 38 de la nouvelle loi organique, « *les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes régions et projets ou actions* ». Un programme, selon l'article 39 de la même loi, « *est un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations* ». Selon le deuxième alinéa du même article, un responsable par programme est désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, et dont la mission consiste à définir les objectifs assortis d'indicateurs et à assurer le suivi de sa mise en œuvre. Ces objectifs et indicateurs sont repris dans des rapports de performance élaborés par chaque département ministériel ou institution et qui seront consolidés dans un rapport annuel élaboré par le ministre chargé des finances. Ce rapport figure parmi les documents devant accompagner le projet de loi de règlement²⁰.

2-2- Les décisions opérationnelles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes

Si le RGCP ne traite pas directement la fonction d'allocation des moyens, il relate, au contraire, les opérations budgétaires et comptables du ressort de la compétence de l'ordonnateur par rapport aux autres intervenants, notamment son partenaire le comptable public. Les décisions opérationnelles de l'ordonnateur se répartissent entre les opérations de dépenses et celles de recettes. L'étendue de son pouvoir est cependant limitée, réciproquement, par le pouvoir financier reconnu aux autres acteurs intervenant dans la chaîne budgétaire et comptable. Il est donc opportun de présenter les différentes décisions prise par cet acteur avant de discuter l'étendue et limites de son pouvoir dans ce sens. Partant des dispositions de l'article 3 du RGCP susmentionné qui prévoit que l'ordonnateur de recettes et de dépenses *a qualité, au nom d'un organisme public, pour engager, constater, liquider ou ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette.*

2-2-1- Les décisions opérationnelles en matière de dépenses

¹⁷ Mohammed SBIHI, Précis de gestion budgétaire ,Imprimerie RABAT NET MAROC,2007.

¹⁸ Circulaire du Premier Ministre n° 12-01/Cab du 25 décembre 2011 relatif à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

¹⁹ Loi Organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015).

²⁰ Article 66 de la Loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015relative aux lois de finances.

La procédure d'exécution des dépenses est découpée en quatre phases qui répondent à des nécessités fonctionnelles et juridiques mais surtout permettent de clarifier le rôle des trois acteurs qui interviennent aux différents stades (contrôleur financier, ordonnateur et comptable). Pour les attributions de l'ordonnateur, l'article 32 du RGCP dispose que « *Sauf dérogations prévues par les textes, toutes dépenses sont, à la diligence de l'ordonnateur, engagées, liquidées et ordonnancées.* ». L'ordonnateur assure trois actes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Par contre, le paiement est du ressort du comptable.

a- L'engagement entre opportunité et régularité

Il constitue la première étape de la procédure de dépense. Selon l'article 33 du RGCP l'engagement est défini comme étant « *l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge. Il ne peut être pris que par l'ordonnateur agissant en vertu de ses pouvoirs.* ». Il résulte de cette définition deux aspects d'engagement, un aspect juridique et un aspect comptable.

L'engagement juridique à deux variantes

En effet, la définition ci-dessus évoque en premier lieu l'engagement juridique, mais celui-ci ne suffit pas pour rendre l'organisme public débiteur. Pour que cela se produise, il faut, en principe, que le créancier réalise ses obligations (le service fait). Nonobstant des possibilités d'octroyer des avances aux créanciers dans les conditions prévues par le RGCP²¹ et d'autres textes, notamment le décret des marchés publics et ses textes d'application²².

Ceci dit, l'engagement juridique résulte soit de la création d'une obligation, soit de sa constatation. Pour la première variante, elle constitue le cœur de la responsabilité de l'ordonnateur, car elle découle des actes qu'il prend afin de réaliser les missions ou les objectifs de l'organisme public dont il a la charge. De plus, il n'y a pas de responsabilité sans pouvoir de prendre des engagements, qui par la suite font l'objet de rendre compte. Les actes pris par l'ordonnateur peuvent revêtir deux formes, pour rappeler quelques notions de droit administratif en particulier les actes administratifs, des actes unilatéraux et des actes bilatéraux ou multilatéraux (marchés publics, bons de commandes, conventions, contrats de droit commun etc.).

Pour la deuxième variante de l'engagement, les pouvoirs de l'ordonnateur sont restreints car ils se limitent à la constatation de l'obligation de nature à entraîner une charge. A titre d'exemple l'exécution d'un jugement ayant la force de la chose jugée prononcé à l'encontre de l'organisme ou bien la constatation des dispositions législatives ou réglementaires devant entraîner des répercussions financières pour l'organisme et qu'il faut les appliquer ou les exécuter (soit au profit des fonctionnaires soit aux fournisseurs ou tiers.). En général, les pouvoirs de l'ordonnateur se trouvent limités quand il s'agit de dépenses obligatoires²³, le refus de sa part de les exécuter pourrait déclencher un processus soit juridictionnel (recours

²¹ Par exemple les avances au personnel prévues au 3^{ème} alinéa de l'article 41 du RGCP

²² Par exemple l'article 58 du décret n° 2-99-1087 du 4 mai 2000 approuvant le Cahiers des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux exécutés pour le compte de l'Etat.

²³ Les dépenses obligatoires doivent être prévues dans le budget de l'organisme public et exécutées obligatoirement, sauf dans le cas de l'absence ou l'insuffisance des crédits ou des disponibilités et ne peuvent être prescrites que dans les cas prévus par la loi n°56-03 relative à la prescription des créances sur l'Etat et les collectivités locales promulguée par Dahir n° 1-04-10 du 1^{er} rabii I 1425 (21 avril 2004).

auprès du juge administratif), soit administratif (procédure d'arbitrage ou de substitution²⁴) afin de l'astreindre à les exécuter.

L'engagement comptable est-il la conséquence de l'engagement juridique ou bien le contraire ?

Concernant l'aspect comptable de l'engagement, il faut rappeler que l'ordonnateur ne peut créer un engagement ou le constater que s'il porte sur une dépense autorisée et conforme à la réglementation en vigueur. En effet, l'article 31 du RGCP prévoit que « *les dépenses des organismes publics doivent être prévues à leur budget et être conformes aux lois et règlements* ».

Et afin d'éviter les dépassements qui ne peuvent être supportés par l'exercice budgétaire en question, le 3^{ème} alinéa de l'article 33 du RGCP, dispose que l'engagement «... *doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux décisions, avis ou visas prévus par les lois ou règlements.* ». L'intervention des contrôles exercés par le contrôleur des engagements des dépenses jouent un rôle capital dans ce stade. Ce qui explique pourquoi l'engagement comptable doit toujours précéder l'engagement juridique.

Ceci dit, les engagements sont retracés dans la comptabilité administrative tenue par les services ordonnateurs. Ils sont retracés dans un livre permettant le suivi régulier de la consommation des crédits budgétaires autorisés au fur et à mesure jusqu'à la fin de l'exercice. « *La bonne tenue de cette comptabilité permet seule d'apprécier la possibilité d'engagement supplémentaire, l'engagement s'analyse comme une sorte de provision infra annuelle.* »²⁵. Cette provision peut faire l'objet de modification soit en augmentation soit en diminution. Comme elle peut faire l'objet d'une régularisation en cas par exemple de fausse imputation. La mise en place du système de Gestion Intégrée des Dépenses (GID) facilite le suivi et le contrôle de cette étape et offre une prévisibilité dans le processus d'exécution des dépenses.

Par ailleurs, l'exécution des autres opérations de la phase administrative est tributaire d'abord de l'envoi du dossier de proposition d'engagement au comptable assignataire comportant les pièces justificatives exigées²⁶ et ensuite de l'exercice par le comptable des contrôles selon les formes et modalités prévues par le décret n° 2-07-1235²⁷. Enfin l'obtention du visa d'engagement si la nature de la dépense exige au préalable la satisfaction de cette condition.²⁸ Car la réglementation en vigueur prévoit une catégorie de dépenses pouvant échapper à ce type de contrôle telles les dépenses payées sans ordonnancement préalable. Il s'agit des dépenses dont le paiement ne nécessite par l'intervention de l'ordonnateur. Elles sont prévues par l'article 35 du RGCP, et dont la liste est fixée par l'arrêté du Ministre des Finances n° 681-67 du 12/12/1967, tel qu'il a été modifié. Cette liste comporte actuellement plus de 35 catégories de dépenses qui peuvent être payées à l'initiative du comptable sans ordonnancement préalable.

²⁴ Le cas, par exemple, des collectivités territoriales où l'autorité de tutelle peut, dans les formes prévues par la loi, se substituer au président de la commune. Lorsqu'il refuse illégalement d'exercer l'une de ses attributions.

²⁵ André BARILARI, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op cit

²⁶ Les pièces justificatives des propositions d'engagement sont fixées par les arrêtés du ministre des finances et de la privatisation n° 168-06 du 13 janvier 2006 et n° 255-07 du 14 février 2007 et n° 266-09 du 29 janvier 2009.

²⁷ Décret n° 2-07-1235 du 04 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.

²⁸ Voir article 5 de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics promulguée par Dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 (3 avril 2002).

b- La liquidation : Simple question de calcul arithmétique ?

L'accomplissement de la phase de l'engagement dans les conditions de forme et de fond prévues par la réglementation (constatation de l'engagement, contrôle de CED, approbation définitive de l'ordonnateur) passe la courroie de transmission à un autre niveau de l'exécution de la dépense. Il s'agit de l'étape de la réalisation de la prestation par le cocontractant. La réalisation partielle ou totale de ses engagements lui permet d'exiger de l'Administration le paiement de la créance telle qu'elle est justifiée, par exemple, par les factures ou les décomptes établis par lui et acceptés par les services compétents de l'administration cocontractante. Il s'agit de la certification du service fait et de la liquidation du montant de la dépense. La liquidation a comme objet selon les termes de l'article 34 du RGCP « *de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite par le chef du service compétent, sous sa responsabilité, au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers* ».

Ainsi, cette phase est constituée de trois composantes : la constatation du service fait, l'examen des pièces justificatives et le calcul des droits acquis aux créanciers.

La constatation du service fait et l'examen des pièces justificatives permettent de compléter l'engagement juridique en vérifiant que les prestations ont été effectivement réalisées. Certes, la constatation est réalisée par le service compétent ou par une commission de réception à laquelle il prend part. La nature de cette constatation dépend de la prestation en question ; elle peut demander des compétences techniques particulières (ingénierie, génie civil, architecture, biologie, médecine, agriculture, alimentation etc.). Elle s'effectue sur la base de la constatation matérielle totale ou en échantillonnage, selon les cas, en se référant d'abord aux documents contractuels fixant les caractéristiques et les quantités (bon de commande ou CPS par exemple) et ensuite à l'examen des pièces justificatives exigées par la réglementation,²⁹ par exemple les factures ou attachements présentés par le prestataire. Cette tâche se termine par la certification au verso de la facture d'un cachet comprenant une expression du genre (certifié conforme) ou par l'établissement d'un procès-verbal de réception, le cas d'une commission de constatation, afin d'accepter les factures ou les attachements nécessaires à la préparation des décomptes provisoires ou définitifs³⁰ selon le cas.

Il y a lieu de signaler que, l'expérience des juridictions financières³¹ a révélé que cette tâche est susceptible d'être entachée de plusieurs irrégularités permettant d'engager la responsabilité des gestionnaires. Comme la certification de la réalisation de services fictifs, ou la certification de service fait alors qu'il y a une différence entre les qualités des travaux effectifs et ceux devant être réalisés, ou bien une différence entre les caractéristiques prédéfinies et celles réalisées ou bien encore des constatations de service fait antidatées et des constatations faites par des service ou des agents incompétents.

²⁹ Voir arrêté du ministre de l'économie, des finances, de la privatisation et du tourisme n° 1673-01 du 28 septembre 2001 fixant la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses de l'Etat.

³⁰ Voir l'article 57 du décret n° 2-99-1087 du 4 mai 2000 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux exécutés pour le compte de l'État, par exemple, pour comprendre les conditions de la constatation du service fait.

³¹ Pour plus de clarifications cf. aux rapports annuels de la Cour de Comptes les parties réservées aux contrôles de la gestion des organismes publics.

Le calcul de la dette : lorsque tous les éléments sont réunis notamment l'acceptation et la certification du service fait et la présence des pièces justificatives conformes, il reste à déterminer le montant de la dette correspondant en procédant à un calcul arithmétique qui tient compte de plusieurs variables, comme les prix unitaires, les quantités, le taux de la TVA qu'il faut appliquer, les avances octroyées au prestataire s'il y en a, les retenues légales et contractuelles à appliquer etc. Le montant résultant de cette opération fait l'objet d'un ordonnancement pour payer le créancier.

c- L'ordonnancement : relativité du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur

Même s'ils produisent le même effet vis-à-vis du comptable, l'ordre de paiement et le mandat sont deux concepts différents. Le premier est un instrument qui relève exclusivement des ordonnateurs principaux alors que le second est un acte pris par les personnes ayant délégation de l'ordonnateur pour signer dans ce domaine.

L'ordonnancement est défini classiquement par l'article 35 du RGCP comme étant l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public ; cet acte incombe à l'ordonnateur.

Le ministre des finances dresse, par voie d'arrêté, la liste des dépenses qui peuvent être payées sans ordonnancement préalable.

L'ordonnancement est une phase purement administrative qui matérialise en fait la frontière entre la responsabilité du service dépensier (l'ordonnateur) et du comptable, elle résulte de la séparation des rôles de ces deux intervenants dans la procédure d'exécutions des dépenses.³²

d- Le délai maximum entre l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement

Le RGCP n'a pas traité directement la question des délais maximums entre l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

• Les délais entre l'engagement et la liquidation

Certaines formes d'exécution des dépenses publiques disposent d'un cadre fixant même partiellement les délais maximums d'intervention des services compétents, alors que pour d'autres, elles sont dépourvues d'un cadre clair et contraignant. Cependant, des circulaires et des directives éparpillées incitent les ordonnateurs à activer la phase administrative.

Par exemple pour les dépenses exécutées par voie de marchés publics, les délais de la phase d'engagement sont bien définis entre le choix de l'attributaire, l'intervention du CED, l'approbation du marché, et la notification du marché au titulaire et l'enregistrement de celui-ci et le commencement de l'exécution.

• Les délais entre la liquidation et l'ordonnancement

Concernant l'étape de la liquidation, elle dépend, pour les marchés publics par exemple, de l'initiative du prestataire qui doit présenter des attachements ou les justificatifs nécessaires et la constatation de l'administration du service fait. Et c'est à partir de cette constatation que

³² André BARILARI, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op cit

commence à courir le délai maximum de l'établissement de l'ordre de paiement qui est fixé par l'article Premier du décret n° 2.03.703³³ à 75 jours. Le même article fixe 15 jours pour que le comptable public procède à l'exécution de cet ordre de la date de sa prise en charge par ses services.

- **Les délais entre l'ordonnancement et le paiement**

Pour ce qui est des délais de la réaction du comptable à l'ordonnancement, autrement dit, de l'exercice du contrôle de la validité de la dépense³⁴, l'article 86 du RGCP définit d'abord les modalités de communication de ces ordres de paiement au comptable. En effet il prévoit que « *Les ordonnances ou mandats dûment justifiés sont transmis au comptable assignataire récapitulés et analysés sur des bordereaux d'émission* ». Puis, il fixe les délais maximums reconnus au comptable pour faire savoir la suite qu'il a réservée aux ordonnances selon la nature des dépenses. Pour les dépenses de personnel, le délai maximum est de cinq (5) jours, et il est de dix (10) jours dans les autres cas. Le comptable assignataire doit renvoyer les titres de paiement, visés ou non, à l'ordonnateur. Pour les règlements par virement, le comptable assignataire conserve les titres admis au paiement dans la mesure où ce sont ses services qui assureront l'opération de virement bancaire. Il faut signaler que le délai cesse de courir par l'émission, par le comptable, de la note d'observations³⁵ à l'ordonnateur faisant relater ses remarques à satisfaire, conformément à la réglementation.

Par ailleurs, ces délais peuvent engager la responsabilité aussi bien de l'ordonnateur que du comptable.

- **Les dates limites de réception et de prise en charge des ordres de paiement par le comptable**

S'agissant de la date limite au-delà de laquelle le comptable refuserait de prendre en charge un ordre de paiement ou un mandat, l'article 90 du RGCP prévoit qu'au titre d'un mois déterminé la date limite d'ordonnancement des dépenses est fixée au 22 de ce mois. *et au titre d'une année budgétaire la date limite d'émission des ordonnances susceptibles d'être visées est fixée au 20 décembre pour les dépenses de matériel et au 25 décembre pour les dépenses du personnel.*

2-2-2- Les décisions opérationnelles en matière de recettes

La recette publique n'est pas, sur le plan des procédures, symétrique de la dépense. D'une part, le pouvoir d'appréciation de l'Administration est, ici, faible car celle-ci ne peut percevoir une recette sans textes et doit en principe percevoir toutes les recettes prévues (en détail) par les textes.³⁶ Cette différence s'ouvre sur deux questions importantes : le délit de concussion comme qualification pénale du fait de percevoir, sans texte, une créance, ou encore l'exonération sans texte. Pour les recettes légalement prévues, se pose la question du régime de la prescription des créances publiques qui responsabilise, devant le juge financier, aussi bien l'ordonnateur que le comptable selon les cas, les obligeant ainsi à entreprendre, chacun à son niveau, les mesures qui s'imposent afin de recouvrer la créance publique.

³³ Décret n° 2.03.703 du 18 ramadan 1424 (13 novembre 2003) relatif aux délais de paiement et aux intérêts moratoires de marchés de l'Etat.

³⁴ Cf. à la partie réservée aux contrôles exercés par le comptable sur les actes de l'ordonnateur.

³⁵ Article 92 du RGCP, ce contrôle sera traité largement ultérieurement.

³⁶ Jean-Luc Albert et Luc Saidj, Finances Publiques, 7^{ème} édition, DALLOZ, 2011.

Ceci dit, dans ce domaine l'ordonnateur est compétent pour constater, liquider et ordonner le recouvrement d'une créance publique. L'article 20 de la RGCP énumère les différents types de recettes des organismes publics régis par ses dispositions ; elles *comprennent le produit des impôts, des taxes et des droits autorisés par les lois et règlements en vigueur, le produit des monopoles, des exploitations et du domaine ainsi que les produits qui résultent de décisions de justice ou de conventions*. Le même article ajoute que « *Les dispositions particulières relatives aux recettes d'emprunt à court et à long terme sont établies par arrêté du ministre des finances.* »

De cet article on peut dégager deux grandes catégories de créances : Les créances qui constituent des prélèvements obligatoires avec ou sans contrepartie, tels les prélèvements fiscaux (impôts et taxes) et le produit des amendes qui peuvent être d'ordre judiciaire, administratif ou fiscal. Et les créances justifiées par l'intervention de l'Etat et ses ramifications dans le circuit économique soit par leurs participations financières intégrales ou partielles dans le capital des entités du secteur privé soit les créances issues du principe d'équivalence, c'est-à-dire les rémunérations de services rendus et les redevances. À cela s'ajoute les produits des opérations liées au domaine (domaine public et domaine privé de l'Etat)³⁷.

a- La constatation des créances publiques

Il faut distinguer entre la constatation des produits des impôts, taxes et droits et la constatation d'autres recettes tel que le produit des monopoles, des exploitations et du domaine. L'ordonnateur doit vérifier deux éléments essentiels à ce niveau : l'existence d'un texte de base légitimant la créance (code des impôts, loi de finances, jugement ayant la force de la chose jugée, convention ou contrat de crédit ou d'emprunt, décision administrative dûment prise etc.) puis la créance doit être prévue par la loi de finances ou le budget . Même pour certaines créances imprévues ou accidentelles la nomenclature budgétaire prévoit tout de même une rubrique portant cet intitulé.

b- La liquidation de la créance

A ce niveau aussi, la liquidation, à l'instar des dépenses, ne se réduit pas à un simple calcul arithmétique et arrêté du montant définitif, mais elle constitue une occasion pour refaire en revue une vérification de l'origine de la créance, la base de calcul afin d'éviter des erreurs éventuelles portant préjudice au débiteur. Ce qui pourrait donner lieu, par la suite, au contentieux ou à l'émission d'ordres d'annulation ou de réduction de recette «trop perçu », conformément à l'article 23 de la RGCP. En général, les règles de liquidation de la créance sont prévues par le texte qui l'a instituée. C'est pourquoi la liquidation varie selon les catégories de créance. Quand il s'agit d'une créance fiscale on l'appelle souvent « l'assiette fiscale ».

c- L'émission des ordres de recettes

Le titre de créance peut prendre plusieurs formes tel qu'il ressort de l'article 22 du RGCP qui prévoit que « Toute créance liquidée fait l'objet, sauf dérogation accordée par le ministre des finances, d'un ordre de recette constitué par un titre de recette, par un extrait de décision de justice, un acte formant titre ou un arrêté de débet. ». Comme il peut être individuel ou collectif. Seulement, il doit respecter certaines indications à même de faciliter les contrôles

³⁷La gestion du domaine de l'Etat est régie par plusieurs textes en particulier le Dahir du 1^{er} juillet 1917 sur le domaine public et le Dahir du 26 avril 1919 sur les ventes publiques de meubles.

exercés par le comptable. En effet, l'article 23 de la RGCP dispose dans ce sens que « *Tout ordre de versement doit indiquer les bases de la liquidation, les éléments permettant l'identification du débiteur ainsi que tous les renseignements de nature à assurer le contrôle prévu à l'article 10...* ».

d- Le recouvrement : une responsabilité qui incombe aussi à certains ordonnateurs.

Le recouvrement est généralement assuré par le comptable³⁸. Cependant pour certaines entités publiques précisément les collectivités territoriales, certaines créances sont recouvrées au comptant par les services de l'ordonnateur qui sont autorisés, en vertu de la réglementation en vigueur, à assurer leur recouvrement³⁹. A ce niveau, la responsabilité de l'ordonnateur se trouve engagée au stade du recouvrement à l'amiable (prescription de la créance, erreur de liquidation, concussion, etc.). Devant le non aboutissement de cette phase, l'ordonnateur se trouve dans l'obligation d'établir un ordre de recette au nom du débiteur et de l'adresser, par la suite, au comptable pour prise en charge et suivi de la procédure de recouvrement de la créance publique⁴⁰. La prise en charge par le comptable de cet ordre de recettes dégage, en principe, la responsabilité de l'ordonnateur.

3- Position de l'ordonnateur dans la chaîne de responsabilité : un régime de responsabilité déséquilibré

L'article 60 du RGCP prévoit qu'un contrôle s'exerce sur la gestion des ordonnateurs et sur celle des comptables publics. Les conditions dans lesquelles s'exerce ce contrôle sont fixées dans l'article 61 qui dispose que « *Le contrôle de la gestion des ordonnateurs est assuré, selon les règles propres à chaque organisme public, par les corps et commissions de contrôle compétents et par le ministre des finances.* »

Dans ce sillage juridique, la qualité d'ordonnateur, donnant lieu à un pouvoir financier soumet son titulaire, en contrepartie, à un régime de responsabilité à l'instar d'autres intervenants. En effet, l'article 7 du RGCP, dispose que « *les ordonnateurs encourent à raison de l'exercice de leurs fonctions les responsabilités prévues par les lois et règlements en vigueur* ». Dans ce cadre, ils sont soumis aux contrôles administratifs prévus par les articles 128, 129 et 130 du RGCP exercés par les inspections générales des ministères et par l'Inspection Générale des Finances, et aux contrôles juridictionnels exercés par les juridictions financières.

En dépit de ces dispositions, « *force est de constater que le régime de leur responsabilité n'a jamais été défini* »⁴¹. Ce vide juridique a été comblé avec l'entrée en vigueur, en mai 2002, de la nouvelle loi relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des

³⁸ Ce volet sera traité ultérieurement.

³⁹ Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) tel qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 05-10, promulguée par le dahir n° 1-10-22 du 26 safar 1431 (11 février 2010).

⁴⁰ La loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques.

⁴¹ Loi sur la responsabilité, le crédo de la bonne gouvernance, entretien avec M. Mimoun LMIMOUNI, Directeur de la Comptabilité Publique à la TGR, la Revue « AL MALIYA », 2003.

comptables publics⁴². Un texte qui va se renforcer par la réforme du Code des juridictions financières, entré en vigueur depuis le 1er janvier 2003.

A propos de la responsabilité des ordonnateurs, la loi n° 61-99 prévoit dans son article 4 que « *les ordonnateurs sont, en vertu des lois et règlements en vigueur, personnellement responsables :*

- *du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses publiques ;*
- *du respect de la réglementation relative aux marchés publics ;*
- *du respect de la législation et des réglementations relatives à la gestion du personnel ;*
- *des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement des dépenses publiques ;*
- *du respect des règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnancement des créances publiques ;*
- *du recouvrement des créances publiques dont ils ont éventuellement la charge en vertu de la législation en vigueur ;*
- *du respect des règles de gestion du patrimoine de l'organisme public en leur qualité d'ordonnateurs de recettes et de dépenses.*

Il y a lieu de signaler que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas en matière de discipline budgétaire et financière aux membres du gouvernement et aux membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers lorsqu'ils exercent leurs fonctions en cette qualité.

S'agissant des compléments apportés, dans ce sujet, par le code des juridictions financières, la responsabilité des ordonnateurs peut être mise en jeu, soit à l'occasion de l'apurement des comptes des comptables assignataires, soit dans le cadre de missions de contrôles de la gestion des organismes assujettis à son contrôle. Les outputs de cette mission peuvent déboucher sur l'exercice par le juge financier de la compétence de Discipline Budgétaire et Financière (DBF) et dans les conditions et procédures fixées par le code des juridictions financières. Il faut préciser que ces deux modes d'intervention de ces juridictions partent de leurs initiatives. Cependant, la loi 62-99 dans son article 57 prévoit d'autres modalités d'ouverture de la procédure juridictionnelle contre les ordonnateurs et/ou toute autre personne qui s'imisce dans la gestion financière. En effet, ledit article énumère les personnes qui peuvent prendre l'initiative de saisir le juge financier tel le procureur général du Roi, les ministres, les présidents des deux chambres, etc.

D'abord, l'article 52 du Code des Juridictions Financières confirme que : « *Ne relèvent pas de la juridiction de la cour en matière de discipline budgétaire et financière, les membres du gouvernement et les membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers, lorsqu'ils agissent es-qualité.* ».

Puis l'article 54 énumère les justiciables des Juridictions Financières et les infractions engageant leurs responsabilités. En effet, il dispose que « *...tout ordonnateur, sous-ordonnateur ou responsable ainsi que tout fonctionnaire ou agent placé sous leurs ordres ou*

⁴² Dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics. (B.O du 2 mai 2002).

agissant pour leur compte, sont passibles des sanctions prévues au présent chapitre si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils ont

- *enfreint les règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnement de dépenses publiques ;*
- *enfreint la réglementation relative aux marchés publics*
- *enfreint la législation et la réglementation relatives à la gestion des fonctionnaires et des agents ;*
- *enfreint les règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnement des créances publiques ;*
- *enfreint les règles de recouvrement des créances publiques dont ils ont éventuellement la charge en vertu de la législation en vigueur ;*
- *enfreint les règles de gestion du patrimoine des organismes soumis au contrôle de la cour ;*
- *imputé irrégulièrement une dépense en vue de permettre un dépassement de crédit ;*
- *dissimulé des pièces, ou produit aux juridictions financières des pièces falsifiées ou inexactes ;*
- *omis, en méconnaissance ou en violation des dispositions fiscales en vigueur, de remplir les obligations qui en découlent en vue d'avantager indûment des contribuables ;*
- *procuré à eux-mêmes ou à autrui un avantage injustifié en espèces ou en nature ;*
- *causé un préjudice à l'organisme public au sein duquel ils exercent des responsabilités, par des carences graves dans les contrôles qu'ils sont tenus d'exercer ou par des omissions ou négligences répétées dans leur rôle de direction.*

Ceci dit, ce régime de responsabilité des ordonnateurs est marqué par un déséquilibre par rapport à la responsabilité du comptable. Certes, l'ordonnateur est susceptible d'être déclaré responsable dans le cadre de la Discipline Budgétaire et Financière (DBF) d'infractions aux règles d'exécution des dépenses et de recettes publiques ou de carences graves ou d'omissions et négligences répétées dans les contrôles ou dans la gestion de l'entité publique occasionnant, à celle-ci, un préjudice grave, mais « ces dispositions sont rarement invoquées à l'encontre de la gestion de l'ordonnateur alors que le comptable public voit beaucoup plus souvent sa responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu lorsque le juge de ses comptes lui impute un défaut de contrôle sur l'exécution des recettes et des dépenses budgétaires ».⁴³

4- L'ordonnateur est au cœur des réformes de la gestion publique. Vers une responsabilité managériale

⁴³ Paul HERNU, La place et le rôle des comptables publics dans le contrôle interne comptable des administrations publiques, GFP, Octobre 2012, in Repères n° 37 trésor Public.

Un régime de responsabilité partagé entre l'ordonnateur et le comptable public semble devoir s'imposer en raison même des fonctions partagées que suppose leur implication dans le bon fonctionnement du dispositif de contrôle en place.

La LOLF a mis en place une architecture en faveur de la responsabilité managériale. En effet, les nouvelles orientations managériales concrétisées par la déclinaison opérationnelle des programmes dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ne sont pas sans incidence sur l'ordonnateur : 1) l'utilisation du terme gestionnaire au lieu d'ordonnateur (une notion classique) ; 2) l'intégration des nouveaux acteurs que sont les responsables de programme et de Budgets Opérationnels de Programme (BOP) qu'il faut prendre en compte dans la réorganisation des services centraux et dans le pilotage de la déclinaison des programmes, notamment, au niveau territorial.

La LOLF traduit la volonté du législateur de conduire les administrations à rechercher une grande efficacité d'action. La nouvelle architecture budgétaire a identifié le programme comme périmètre pertinent de gestion des politiques publiques et de mise en œuvre ainsi que d'évaluation de la performance. « *En dotant le responsable de programme d'une enveloppe de crédits limitatifs et de résultats à atteindre, la LOLF fait émerger un acteur nouveau, celui de « manager public chargé, sous l'autorité du ministre, de mettre en œuvre une politique publique clairement identifiée.* »⁴⁴.

Il est à rappeler que la mission des responsables de programmes consiste à optimiser l'allocation des moyens budgétaires mis à leur disposition ainsi que les ressources humaines indispensables aux différentes activités du programme et de choisir les natures de dépenses adéquates aux objectifs fixés. Ce dispositif ainsi conçu est basé sur l'autonomie de gestion, l'engagement sur les résultats et l'exigence de comptes rendus, créant ainsi un équilibre entre la responsabilité traditionnelle prévue par la réglementation en vigueur et la responsabilité de gestion ou managériale. Cette dernière notion « *se situe moins dans le respect des règles, dans la mesure où un mauvais exercice de cette responsabilité n'aboutit pas nécessairement à une dépense irrégulière, mais à une mauvaise gestion dans la mise en œuvre des politiques dont les gestionnaires ont la charge* »⁴⁵.

Il reste à définir les contours de cette nouvelle responsabilité et les modalités de sa mise en jeu et ses conséquences pour le manager. En effet, « le responsable du programme ou de BOP devrait alors être « saisi », soit pour le caractère sincère de ses prévisions, soit pour une mauvaise appréciation des risques, ou pour des décisions de gestion en inadéquation avec les moyens dont il dispose ». Bien sûr ces éléments d'appréciation ne figurent pas dans la sphère du régime traditionnel de la responsabilité des ordonnateurs.

S'agissant maintenant des conséquences que pourrait induire cette nouvelle responsabilité, il y a lieu de signaler que la responsabilité n'est qualifiée de telle que si elle est suivie d'un système d'appréciation, d'évaluation et de sanctions. La mise en place de ce système et sa compilation dans le système existant, constitue un enjeu managérial de taille afin de garantir la réussite de la réforme. Un système qui devrait sanctionner rationnellement les insuffisances de performance mais aussi de récompenser les réussites.

⁴⁴ Jean-Pierre DUPRAT et Marc Simmony, la fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique, Revue Française de Finances Publiques, Septembre 2008, in Repères n°20 Finances Publiques.

⁴⁵ Jean-Pierre DUPRAT et Marc Simmony, Idem.

5- La place du juge financier dans ce nouveau régime de responsabilité

Les apports de la LOLF impliquent, entre autres, d'étendre les investigations à la qualité de la gestion, en procurant une portée beaucoup plus étendue à la notion actuellement retenue de « bon emploi des crédits ». Seulement les textes en vigueur, applicables à la responsabilité financière, rendent difficile l'appréciation de la faute managériale. Ainsi, l'absence d'une réglementation adaptée qui fixe un système de mise en jeu juridictionnel de cette responsabilité fragilise ces nouvelles procédures de responsabilisation prévues par la LOLF.

Il faut signaler, cependant, que le Code des Juridictions Financières au Maroc contient des dispositions qui pourraient constituer une avancée dans la construction de ce nouvel environnement budgétaire et comptable. Il s'agit, en bref, des missions de contrôle de la gestion et de la mission d'assistance au Parlement et au gouvernement aussi.

Il reste à s'interroger sur les possibilités de repenser la Discipline Budgétaire et Financière (DBF) en tant que véritable compétence juridictionnelle érigeant le juge financier en véritable juge des fautes graves de gestion. Mais une sanction juridictionnelle n'est pas le moyen le plus approprié pour apprécier au quotidien des résultats obtenus par les gestionnaires et, même dans le premier cas, il faudrait graduer les sanctions.

Brahim Sabri

Enseignant chercheur, Faculté de droit de Tanger, Université Abdelmalek Essaadi Maroc, directeur du Groupe de Recherches et d'Etudes Juridiques et Politiques. GREJUP

Daillaa Smene

Enseignante chercheuse, Faculté de Droit de Tetouan, Université Abdelmalek Essaadi Maroc

Rachid Inouni

Doctorant, faculté de droit de Tanger, Université Abdelmalek Essaadi Maroc

References :

André BARILARI, les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, L.G.D.J ,2003

Éric Péchillon, les finances publiques en 15 leçons, édition ellipses, 2ème édition actualisée, 2009.

Hassane ELARAFI, Gestion des Finances de l'Etat, édition REJES, Rabat, 1er trimestre. 2006.

Jean-Luc Albert et Luc Saidj, Finances Publiques, 7ème édition, DALLOZ,2011.

Jean-Pierre DUPRAT et Marc Simmony, la fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique, Revue Française de Finances Publiques, Septembre 2008, in Repères n°20 Finances Publiques.

Mohammed SBIHI, Précis de gestion budgétaire ,Imprimerie RABAT NET MAROC,2007..

Paul HERNU, La place et le rôle des comptables publics dans le contrôle interne comptable des administrations publiques, GFP, Octobre 2012, in Repères n° 37 trésor Public.

Dahir n° 1-57-068 du 9 ramadan 1376 (10 avril 1957) relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat.

Dahir n° 1-02-25 du 03 Avril 2002 (19 moharrem 1423) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics. (B.O du 2 mai 2002).

Décret royal n° 330-66 Du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) Portant règlement général de comptabilité publique. Bulletin officiel n° 2843 du 26/04/1967.

Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.

Décret n° 2-06-52 du 14 moharrem 1427 (13 février 2006) relatif au rattachement du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat à la trésorerie générale du Royaume et au transfert des compétences du contrôleur général du royaume au trésorier général du royaume.

Circulaire n° 11992/E du 14 décembre 1998 relative à l'institution de sous-ordonnateurs es-qualité. RMALD, Collection « Guide de Gestion », N° 12, 2002.

Circulaire Royale du 23 février 1966 relative à la désignation et aux attributions des membres des cabinets ministériels.

Lettre du Contrôleur général des engagements des dépenses n° 111.CGED.DGCED du 25 mai 1998 relative à l'institution de sous-ordonnateurs. RELAMD, Collection « Textes et Documents », n° 135, 2005.

La loi organique n° 113.14 relative aux communes promulguée par le Dahir n° 1.15.85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015).