



Journal Homepage: - [www.journalijar.com](http://www.journalijar.com)

## INTERNATIONAL JOURNAL OF ADVANCED RESEARCH (IJAR)

Article DOI: 10.21474/IJAR01/11658

DOI URL: <http://dx.doi.org/10.21474/IJAR01/11658>



### RESEARCH ARTICLE

#### LE CONTROLE PARLEMENTAIRE AU MAROC ET SES LIMITES

Ouafaa Khallouk

#### Manuscript Info

##### Manuscript History

Received: 10 July 2020

Final Accepted: 14 August 2020

Published: September 2020

##### Key words:-

Contrôle Parlementaire, Questions  
Parlementaires, Missions D'information,  
Commissions D'enquete, Auditions,  
Engagement De La Responsabilite Du  
Gouvernement, Motion De Censure.

#### Abstract

Français Face aux demandes sociales pressantes, le gouvernement marocain a entamé une vaste réforme visant à moderniser l'Etat et à renforcer l'efficacité de la dépense publique. La nouvelle Constitution de 2011 ainsi que la loi organique relative à la loi de finances de 2015, consacrent le principe de la performance publique. Le Parlement, à travers son action de contrôle de l'exécutif et d'évaluation des politiques publiques, devrait jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Mais bien que disposant de plusieurs outils pour réaliser ces missions, notamment des moyens d'information et d'investigation, le Parlement marocain n'exerce en pratique qu'un contrôle très limité sur l'action gouvernementale. L'obligation de résultat imposée à l'exécutif devrait être également étendue au Parlement. Après avoir établi un état des lieux de l'existant, cet article propose des pistes d'amélioration pour redynamiser la mission de contrôle du Parlement marocain. Anglais Amid growing social pressures, Morocco's government has embarked on a comprehensive reform to strengthen the performance of its public administration and make its budgeting system more effective. The new constitution enacted in 2011 as well as the Organic Law on the finance laws adopted in 2015 emphasizes the importance of performance as a core public management principle. Within the modified budgetary framework, the Moroccan parliament has greater power to oversight the government and holds it accountable for its performance. However, despite being significantly empowered by the law, the parliamentary control over the government still very limited in practice. This article aims to take stock of the current state of budget accountability in Morocco, while making practical suggestions to improve the parliamentary oversight function.

Copy Right, IJAR, 2020,. All rights reserved.

#### Introduction:-

La capacité qu'ont les parlements à contrôler l'action du gouvernement varie considérablement d'un pays à l'autre. Il existe différentes procédures qui permettent au Parlement de contester l'exécutif. Au Maroc, le Parlement possède d'importants pouvoirs de contrôle de l'exécution de la loi de finances prévus dans la Constitution et dans les règlements intérieurs des deux Chambres. On compte parmi ceux-ci les moyens d'information et d'investigation et la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. L'impact de ces moyens peut être influencé par le fait qu'il s'exerce en public ou à huis clos. La transparence permet aux citoyens de savoir ce qui se passe au sein de son

Parlement. Cependant, la transparence peut opérer au détriment de l'efficacité parlementaire, les partis trouvant qu'il est plus simple de négocier des accords en privé<sup>1</sup>.

La façon dans laquelle ces moyens de contrôle peuvent être utilisés pour contrôler l'exécutif dépend essentiellement des formes de l'opposition au sein du Parlement. Celle-ci peut en effet prendre des configurations variées.

Au Maroc, pour la première fois, la fonction de contrôle se trouve inscrite dans la Constitution de 2011. Depuis lors, le contrôle de l'action du gouvernement a été grandement renforcé et constitue de manière explicite l'une des trois missions confiée au Parlement par l'article 70 alinéas 1 et 2 selon lequel le Parlement a pour vocation de **voter** les lois, de **contrôler** l'action du gouvernement et d'**évaluer** les politiques publiques<sup>2</sup> (jusqu'alors seule la fonction législative était mentionnée). Cette mission est encore mentionnée dans trois autres dispositions constitutionnelles : l'article 148 alinéa 1<sup>3</sup>, l'article 100 alinéa 1<sup>4</sup> et l'article 67 alinéa 2<sup>5</sup>. Il s'agit là d'une innovation importante, car cette fonction n'était pas désignée en tant que telle dans la Constitution. Cette fonction est sensée non seulement de s'assurer de la qualité des lois et de leur application, mais également de susciter des adaptations législatives.

Le Parlement exerce ainsi le contrôle par des moyens variés. Ce contrôle est principalement exercé **individuellement**, par les questions des parlementaires, et **institutionnellement**, par les commissions.

Cet article vise à évaluer, dans les textes et dans les faits, le contrôle exercé par le Parlement marocain<sup>6</sup> sur l'exécutif en cours d'exécution<sup>7</sup> de la loi de finances. Une distinction est généralement faite entre contrôle ordinaire, de type normatif, et contrôle extraordinaire, qui revêt un caractère de sanction. Au Maroc, le contrôle budgétaire effectué par le Parlement comprend ces deux catégories, contrôle sans sanction (cas des questions et des commissions d'enquête parlementaires) et contrôle avec sanction (mise en jeu de la responsabilité du gouvernement).

Pour l'essentiel, le Parlement contrôle le gouvernement principalement par des **moyens d'information (1)** et **d'investigation<sup>8</sup>(2)** ainsi que par la **mise en jeu de sa responsabilité<sup>9</sup>(3)**.

### **Les moyens d'information : les questions posées au gouvernement**

L'information du Parlement est nécessaire afin que les représentants du peuple puissent apprécier à leur juste valeur la cohérence des politiques publiques. Le Parlement doit ainsi être informé du contenu et des mesures prises par le gouvernement. Au Maroc, le souci de transparence et d'amélioration de la qualité de l'information destinée aux

<sup>1</sup> Philip Norton, « Conclusion: Do parties make a difference? », in *Philip Norton, Parliaments and Governments in Western Europe*, p. 204-205.

<sup>2</sup> L'évaluation des politiques publiques constitue une démarche habituelle dans de nombreuses démocraties : le NAO (*National Audit Office*) et la commission des comptes publics (PAC, *Public Accounts Committee*) au Royaume Uni, le CBO (*Congressional Budget Office*) et le GAO (*Government Accountability Office*) aux Etats-Unis ont une longue tradition d'évaluation des politiques publiques.

<sup>3</sup> « La Cour des comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques... »

<sup>4</sup> « Une séance par semaine est réservée dans chaque Chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement.. ».

<sup>5</sup> « ...des commissions d'enquêtes peuvent être créées au sein de chaque Chambre pour recueillir des éléments d'information... »

<sup>6</sup> Particulièrement la Chambre des représentants.

<sup>7</sup> Au Maroc, le contrôle de l'exécution de la loi de finances peut intervenir à la fois en cours d'exécution de la loi de finances mais également a posteriori, lors du vote de la loi de règlement.

<sup>8</sup> Les contrôles d'ordre informatif ou d'investigation permettent aux parlementaires de demander et d'obtenir des informations concernant l'activité du gouvernement ou le fonctionnement de l'administration publique, des services publics et entreprises publiques.

<sup>9</sup> La sanction politique s'exerce selon des procédures permettant de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, voire de le renverser.

parlementaires trouve sa traduction, depuis la LOF de 2015, dans des documents budgétaires améliorés et diversifiés<sup>10</sup>.

Notons que les moyens de contrôle les plus utilisés, et les plus efficaces, sont ceux qui mettent le gouvernement en contact direct avec le Parlement. C'est le cas des questions posées aux ministres, qui sont prévues dans tous les régimes. Les questions, sous leurs différentes formes, orales et écrites, sont les instruments parlementaires les plus anciens de contrôle de l'action gouvernementale. Ces procédures dont le caractère est individuel, permettent l'information des parlementaires sur des sujets ponctuels.

Le contrôle parlementaire intervient d'abord par le biais de **questions** posées par les parlementaires qui interpellent le Gouvernement<sup>11</sup> sur certains points de sa politique en vue de s'informer et donc d'informer les citoyens. Ayant lieu en séance plénière, les questions représentent le lien qui garantit un suivi permanent de l'action du gouvernement.

La possibilité pour les parlementaires de poser des questions au gouvernement ou au Chef du gouvernement est prévue par la Constitution marocaine, qui prévoit dans son article 100 « qu'**une séance par semaine**<sup>12</sup> est réservée dans chaque Chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement ». Le gouvernement doit donner sa **réponse dans les 20 jours**<sup>13</sup> suivant la date à laquelle il a été saisi de la question. Les conditions dans lesquelles sont publiées les questions ainsi que les réponses du gouvernement sont fixées par l'article 259 du règlement intérieur de la Chambre des représentants (RI, CHR).

Les réponses aux **questions de politique générale sont données par le chef du gouvernement. Une séance par mois** est réservée, en accord avec le gouvernement, à ces questions et les réponses y afférentes sont présentées devant la Chambre concernée dans les **30 jours** suivant la date de leur transmission au chef du Gouvernement ». Tout représentant peut adresser des questions écrites ou orales au Chef du gouvernement sur la politique générale et aux ministres sur les politiques sectorielles du gouvernement (art.258 du RI, CHR). Tous les ministres peuvent être interrogés, par les représentants de la majorité comme par ceux de l'opposition.

Dans le règlement intérieur de la Chambre des représentants, on distingue **5 catégories de questions** que l'on peut regrouper en deux catégories : les **questions écrites** dont la réponse est toujours donnée par écrit et les **questions orales**, formulées par écrit, parmi lesquelles on distingue les questions orales que l'on peut qualifier sans débat, les questions orales avec débat, les questions d'actualité et les questions orales mensuelles adressées au Chef du gouvernement sur la politique générale.

1. les questions **écrites**, consacrées à des questions d'ordre régional ou local ;
2. les questions **orales**, qui consistent à interroger un ministre sur un sujet d'ordre national ;
3. les questions **orales avec débat**, occasions de longues discussions sur un thème précis ;
4. les questions **d'actualité**, sur des sujets ponctuels urgents qui préoccupent l'opinion publique nationale et nécessitent des éclaircissements de la part du gouvernement ;
5. les questions **orales mensuelles adressées au Chef du gouvernement sur la politique générale**.

Toutes ces questions, sauf celles écrites, font systématiquement l'objet d'une transmission télévisée<sup>14</sup> en direct et figurent sur le site internet de la Chambre des représentants, ce qui leur assure une large audience. Il s'agit, en

<sup>10</sup> Il convient de noter qu'au Maroc, parmi les informations mises à la disposition du Parlement pour le budget de l'Etat, les projets annuels de performance ne sont pas en l'état actuel de la législation, annexés au PLFA. Leur examen serait une source de pistes de contrôle pour le Parlement.

<sup>11</sup> C'est à la Grande Bretagne, pays qui a toujours joué un rôle précurseur dans l'histoire parlementaire, que l'on doit l'apparition des **questions**, dès le début du XVIII siècle. C'est devenu une technique classique que tous les parlements utilisent.

<sup>12</sup> La périodicité du moment réservé aux questions varie d'un pays à l'autre ; chaque jour de séance, une séance par semaine (Maroc) ou deux séances par semaine (France).

<sup>13</sup> Les délais prescrits pour la réponse du gouvernement varient également d'un pays à l'autre. Ils peuvent aller de 7 jours à 15 jours, un mois, ou 45 jours.

<sup>14</sup> Au Maroc, il n'existe pas à ce jour de chaîne parlementaire, une proposition de loi a été adoptée en juillet 2019 par la Chambre des représentants.

réalité, d'un exercice de communication politique auprès de l'opinion publique beaucoup plus qu'une séance de contrôle de la politique du gouvernement.

L'article 258 du règlement intérieur de la Chambre des représentants précise les **conditions de recevabilité des questions**. Concernant la forme, elles doivent porter sur un seul sujet, être adressées par écrit au Président de la Chambre et porter la signature de son auteur (art. 259 RI, CHR) ; Concernant le fond, elles ne peuvent être destinées à servir un intérêt personnel ou comporter des accusations personnelles à l'égard des ministres auxquels elles sont adressées.

#### **Ainsi, sont irrecevables :**

1. Les questions qui portent sur plusieurs sujets ;
2. Les questions relatives à des cas personnels ;
3. Les questions qui comportent des accusations personnelles (à l'égard des ministres auxquels elles sont adressées).

#### **Questions écrites**

Prévue par la Constitution et le règlement intérieur de la Chambre des représentants (art. 276), **cette procédure constitue une prérogative individuelle des représentants**, et une procédure très souple, puisque ces questions sont posées toute l'année, la seule procédure parlementaire de ce type à pouvoir s'exercer hors du cadre des séances.

Tout député qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au Président de la Chambre des représentants, qui le communique au gouvernement.

Les questions écrites **sont posées par un parlementaire à un ministre**<sup>15</sup> ; seules celles qui portent sur la politique générale du gouvernement sont posées au Chef du gouvernement. Les questions écrites sont rédigées, notifiées et publiées dans les mêmes conditions que les questions orales. Elles peuvent être déposées pendant ou en dehors des sessions. Cette procédure est souvent utilisée au Maroc par les parlementaires pour obtenir des informations précises. Les questions écrites ne sont pas débattues au Parlement et les réponses sont fournies par écrit.

Au début de la séance consacrée aux questions orales, le Président annonce le nombre de questions écrites reçues, le nombre de questions ayant obtenu une réponse et celles restées sans réponse après expiration des délais prévus à l'article 100 de la Constitution.

A la fin de chaque session, le bureau de la Chambre discute la situation des questions qui n'ont pas reçu de réponses et établit un rapport.

Les questions écrites et les réponses des membres du gouvernement font l'objet d'une publication au bulletin officiel du Parlement (art. 277 du règlement intérieur de la Chambre des représentants). Les réponses sont notifiées aux auteurs des questions par le Président de la Chambre. Les réponses aux questions n'ont en principe aucune valeur juridique et ne lient pas l'administration.

N'étant pas limité, le nombre de questions écrites est deux fois plus élevé que les questions orales. Face à l'ampleur de ces interpellations, le gouvernement se trouve souvent dans l'incapacité de produire des réponses dans des délais raisonnables à l'ensemble des questions reçues. Le faible taux de réponse qui ne dépasse pas 50% nourrit la frustration des représentants de la Nation.

#### **Encadré 1 :- Statistiques sur les questions parlementaires.**

Les indicateurs de la mi-législature 2016-2021, ont été présentés lors d'une séance plénière par le président de la Chambre des représentants. Concernant le domaine de l'interpellation, il convient d'observer que le nombre de questions adressées au gouvernement a atteint durant la mi-législature 3621 questions dont 1265 orales et 2356 questions écrites. Ce qui porte le nombre global des interpellations à 19 472 questions, dont 9 038 orales et 10 434 écrites. Le Parlement a pu recevoir jusqu'à présent 5 771 réponses pour des questions écrites, soit un taux de 50%. La part des questions d'actualité s'élève à 203 questions urgentes.

<sup>15</sup> Tout parlementaire peut poser autant de questions écrites qu'il le souhaite à un ministre.

En application de l'article 100C et 259 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, les ministres disposent d'un délai de **20 jours** pour répondre aux questions qui leur ont été adressées.

Il convient d'observer qu'en France pour inciter le Gouvernement à remédier à la dégradation des taux et délais de réponse, dans un contexte d'augmentation continue du nombre des questions écrites, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 28 novembre 2014 a modifié l'article 135 du Règlement qui prévoit, désormais, que : « la Conférence des présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante ». La Conférence des présidents du 9 juin 2015 a fixé à 52 le nombre maximal des questions pouvant être déposées par chaque député pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016 ; ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne du nombre total des questions écrites posées par chaque député.

Le premier bilan de l'application de cette réforme étant apparu positif notamment en termes de délai moyen de réponse aux questions écrites, la Conférence des présidents du 12 juillet 2016 a fixé, pour la période de neuf mois allant du 1<sup>er</sup> octobre 2016 à la fin de la XIV<sup>e</sup> législature, un plafond équivalent de 39 questions écrites par député.

D'une manière générale, les questions écrites contribuent beaucoup plus à l'information du public qu'au contrôle de l'action gouvernementale.

### Questions orales hebdomadaires

La procédure spontanée de contrôle consiste à interroger le gouvernement. Prévues par l'article 261 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, les questions orales<sup>16</sup> **sont posées par un représentant** (ou l'un des représentants qui en sont signataires) **à un ministre**, ce qui interdit toute question collective.

Elles consistent à interroger un ministre sur un **sujet d'ordre national**. C'est le bureau de la Chambre qui précise les conditions de dépôt, de notification et de publication<sup>17</sup> des questions orales. De même, il établit un ordre du jour des questions hebdomadaires, comprenant les questions orales, les questions d'actualité et les questions suivies d'un débat.

Les questions doivent se limiter aux éléments indispensables à la compréhension de l'objet de l'interpellation. Le texte de la question est remis au Président de la Chambre des représentants qui le notifie au Chef du gouvernement. Une programmation mensuelle des secteurs gouvernementaux sur lesquels portent, **chaque semaine**, les questions est mise en place par le bureau de la Chambre en accord avec le gouvernement et au début de la session. Les réponses sont données par les membres du gouvernement au cours d'une séance publique.

Seul l'auteur de la question et le ministre (ou son représentant) qui lui répond peuvent prendre la parole. Ainsi, la question orale est appelée par le président de la Chambre<sup>18</sup>. Le ministre compétent y répond.

Le bureau peut transformer toute question orale ayant un caractère personnel ou local en question écrite après notification par écrit à son auteur. En outre, Si, passé le délai requis, le gouvernement ne déclare pas qu'il est prêt à répondre, l'auteur de la question peut demander l'inscription de celle-ci à l'ordre du jour et sa présentation à la séance suivante. Le bureau de la Chambre avise le ministre de cette demande et de la date de la séance concernée. La séance du **lundi** est consacrée aux questions des représentants et aux réponses du gouvernement.

### Questions orales avec débat

Conformément aux dispositions de l'article 268 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, les députés peuvent poser à un membre du gouvernement des questions orales portant sur un sujet précis et suivies d'un débat.

<sup>16</sup> Le droit d'interroger le gouvernement est consacré par la Constitution.

<sup>17</sup> Elles sont publiées au bulletin officiel du Parlement.

<sup>18</sup> Le président ouvre la séance en annonçant le nombre de questions orales inscrites à l'ordre du jour. Aucune intervention s'écarterant de cet ordre du jour n'est admise (art. 264 du RI).

La spécificité des questions orales avec débat tient essentiellement à l'importance du sujet qui justifie l'organisation d'un débat intéressant tous les groupes.

Si elles sont inscrites à l'ordre du jour de la séance, le Président en informe les groupes et groupements parlementaires et les représentants non affiliés. Il organise le débat en fonction de la liste des représentants inscrits et en informe le gouvernement. Le ministre compétent y répond. Le débat a lieu par alternance entre majorité et l'opposition, sur la base de la représentation proportionnelle.

Il convient d'observer que les questions orales de manière générale sont communiquées à l'avance au gouvernement ou au Chef du gouvernement, ce qui enfreint toute spontanéité dans les échanges entre le gouvernement et le Parlement.

### Questions d'actualité

Selon le règlement de la Chambre des représentants, les questions d'actualité doivent être en liaison avec l'actualité. Ces questions mettent en évidence des sujets présentant un caractère d'urgence et susceptibles d'intéresser l'opinion publique. Cette procédure est une prérogative reconnue à chaque député. En effet, tout représentant peut, pendant les sessions ordinaires, poser des questions d'actualité sur des sujets ponctuels urgents qui préoccupent l'opinion publique nationale et nécessitent des éclaircissements de la part du gouvernement (art. 269 du règlement intérieur de la Chambre des représentants).

Les questions d'actualité adressées aux ministres sont **formulées par écrit** et déposées au bureau de la Chambre des représentants qui en juge la recevabilité ; elles ne peuvent dépasser 3 questions, deux minutes étant allouées à chaque question et la même durée au gouvernement. Il convient d'observer que les questions d'actualité sont appelées en priorité. Un inventaire des questions est mis à la disposition des représentants sur le site web de la Chambre.

Contrairement à l'usage établi dans de nombreux pays<sup>19</sup>, au Maroc, les questions d'actualité sont communiquées à l'avance au gouvernement ou au Chef du gouvernement, ce qui enfreint toute spontanéité dans les échanges entre le gouvernement et le Parlement. Notons qu'en France, pour préserver la spontanéité des échanges, les questions ne sont en principe pas communiquées à l'avance au gouvernement, seuls les noms des auteurs lui sont transmis une heure avant l'ouverture de la séance.

Le caractère spontané des questions et la présence de l'ensemble des membres du gouvernement assurent une large audience à ces séances.

### Questions orales mensuelles adressées au Chef du gouvernement sur la politique générale

**Une séance par mois** est réservée, selon l'article 100C et 278 à 283 du règlement intérieur de la Chambre des représentants aux questions relatives à la politique générale, adressées au Chef du gouvernement, qui doit apporter ses **réponses dans les 30 jours** suivant la date de leur transmission.

Ces questions se tiennent en séance plénière le même jour que ceux consacrés à la séance hebdomadaire de questions orales sauf accord avec le gouvernement de fixer un autre jour. Elles se rapportent aux politiques publiques telles la santé, la régionalisation, la déconcentration administrative, la situation des marocains résidant à l'étranger, ainsi qu'au bilan d'étape du gouvernement dans les domaines économique, social et culturel.

Au total, bien qu'elles ne soient pas suivies de sanctions, les questions parlementaires représentent un outil important d'interpellation du gouvernement. Son objectif est d'exercer une action permanente de pression et de surveillance des politiques publiques. Qu'elles que soit la nature des questions, elles ne visent à obtenir que des informations ponctuelles. En revanche, ce mécanisme est pleinement utilisé par les parlementaires. Pour avoir des informations plus approfondies, les députés ont la possibilité de recourir à des commissions d'enquêtes ou à des missions d'information exploratoires.

---

<sup>19</sup> En France, le dépôt se limite, en fait, à la communication du nom des auteurs de questions et des ministres interrogés, le thème des questions n'étant pas communiqué.

### Les moyens d'investigation

Le Parlement possède certains **pouvoirs d'investigation** lui permettant de contrôler l'efficacité de la gestion publique. Ces pouvoirs sont principalement exercés par :

1. la commission des finances et du développement économique ;
2. les missions d'information exploratoires ;
3. les auditions ;
4. les commissions d'enquête ;
5. la discussion et l'évaluation des politiques publiques ;

Selon la Constitution et le règlement intérieur de la Chambre des représentants, les commissions<sup>20</sup> assurent l'information de la Chambre pour lui permettre d'exercer un contrôle<sup>21</sup> sur la politique du gouvernement. L'information est assurée grâce à plusieurs instruments destinés à rendre plus effectif le suivi de l'autorisation budgétaire<sup>22</sup> accordée au gouvernement. **La commission des finances et du développement économique exerce dans ce cadre, un rôle spécifique du contrôle du budget de l'Etat.** De même, il fut créé en 2014 une nouvelle commission permanente auprès de la Chambre basse, à savoir, la commission de contrôle des finances publiques<sup>23</sup>.

### Le contrôle effectué par la Commission des finances et du développement économique

Plus collectif est le contrôle exercé par les commissions permanentes qui ont la responsabilité d'assurer

l'information de la Chambre des représentants pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement.

Outre les moyens classiques du contrôle parlementaire, un **contrôle permanent pendant l'exécution budgétaire** est confié, principalement, aux commissions des finances des deux Chambres qui représentent un acteur principal du contrôle. La commission des finances et du développement économique de la Chambre des représentants dispose en pratique (mais non dans les textes) de pouvoirs pour s'assurer du bon emploi des deniers publics et du respect de l'autorisation budgétaire donnée.

La réforme budgétaire engagée par le Maroc en 2015 est portée par l'ambition d'instaurer une culture de la performance publique et de renforcer l'implication du Parlement dans l'orientation et la gestion des finances publiques.

Ainsi, la LOF a amélioré le contrôle parlementaire sur les mouvements de crédits. Certaines informations sont préalablement communiquées aux commissions parlementaires chargées des finances sur les mesures opérées par le Gouvernement en cours d'année concernant (a) La **création des comptes spéciaux du Trésor** en cas d'urgence et de nécessité impérieuse (art.26 LOF et 70C) , (b) **L'ouverture des crédits supplémentaires** en cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national (art.60 LOF) et (c) **Le sursis à l'exécution de certaines dépenses d'investissement** lorsque la conjoncture économique et financière l'exige ( art. 62 LOF).

Mais force est de constater qu'en matière de contrôle de l'exécution de même qu'en matière d'adoption du budget, cette ambition est encore loin d'être réalisée. Le contrôle en cours d'exécution du budget effectué par la commission des finances et du développement économique n'a pas été rénové ni clairement défini par la LOF, pour accompagner ce nouveau cadre budgétaire. Il continue de se faire selon l'ancienne logique de moyens et non sur les stratégies et les objectifs des politiques publiques.

En effet, les **projets de performance** relatifs à chaque programme, ainsi que la programmation triennale, ne sont communiqués qu'aux commissions sectorielles et **ne font pas partie des documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances**, transmis à la commission des finances et du développement économique. L'article 39 de

<sup>20</sup> L'article 69C précise que la présidence d'une ou deux de ces commissions doit revenir à l'opposition.

<sup>21</sup> Le débat parlementaire n'a pas véritablement de signification s'il se résume à valider les choix de l'exécutif.

<sup>22</sup> La LOF organise une procédure permettant de ne pas bloquer l'administration tout en informant en continu le Parlement : les commissions des finances sont informées des virements de crédits, des transferts de crédits, des annulations de crédits

<sup>23</sup> A la Chambre des représentants, l'examen du budget mobilise l'ensemble des commissions permanentes sauf celle du contrôle des finances publiques. Néanmoins, le rôle le plus important revient à la Commission des finances et du développement économique.

la LOF précise que « le projet de performance est présenté à la commission parlementaire concernée, en accompagnement du projet du budget dudit département ministériel ou institution ».

C'est dire que le contrôle effectué par cette commission ne cadre pas comme nous l'avons décrit avec la logique de la performance.

La pratique du contrôle par les parlementaires n'a donc pas été dynamisée au sein de la commission des finances malgré l'existence d'un éventail large d'outils de contrôle. Cette pratique atteste de l'insuffisance manifeste de cette mission pourtant consacrée par la Constitution de 2011.

## **Encadré 2:- La commission des finances**

### **Structure de la commission des finances**

Les parlementaires présents au sein de la commission des finances sont, en général, des spécialistes des questions budgétaires et financières. A la Chambre des représentants, la commission des finances comprend 44 députés. Elle élit en son sein, en début de législature, puis au cours de sa troisième année lors de la session d'avril et pour la période restant à courir de ladite législature, les membres de son bureau qui comprend : un président qui est un membre de la majorité, 4 vice-présidents, un rapporteur, un rapporteur-adjoint et des secrétaires.

Le **président**, élu en plénière, dispose des mêmes compétences que les autres présidents de commissions permanentes, avec cependant des attributions spécifiques en relation avec les particularités de la procédure budgétaire. Il dispose de prérogatives et de droits étendus dans les faits :

1. il a autorité pour convoquer toute personne jugée utile pour des auditions : ministres, responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent ;
2. il peut accéder à tout document d'ordre financier et administratif ;
3. il peut saisir la Cour des comptes pour des demandes d'informations ou d'enquêtes (art.148C).

Le **rapporteur général**, apparaît comme l'autorité technique de la Chambre des représentants en matière budgétaire. Il est chargé de rédiger un rapport sur le projet de loi de finances. Ce rapport, composé de deux parties, est un document précieux pour l'information des parlementaires : d'une part, il retrace une analyse globale du budget préparé par le gouvernement, et d'autre part une analyse précise et détaillée, technique mais également critique.

### **Attributions et moyens de la commission des finances**

Au Maroc, la mission de contrôle de la commission des finances n'est décrite ni par la LOF, ni par le règlement intérieur de la Chambre des représentants. Mais dans la pratique, la commission des finances exerce un rôle spécifique de contrôle du budget de l'Etat pour vérifier si le gouvernement respecte les autorisations budgétaires qui lui ont été accordées.

A titre de comparaison, en France, l'article 57 de la LOLF dispose que « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques... ». On en déduit que **la LOLF française consacre clairement le rôle de la commission des finances des deux Chambres en matière de contrôle budgétaire, ce qui n'est pas le cas au Maroc, où les missions de la dite commission ne sont pas décrites par les textes**. En outre, l'article 57 de la LOLF répartit aussi les prérogatives de contrôle des commissions des finances des assemblées entre leur président, le rapporteur général, et leurs rapporteurs spéciaux, chargés du suivi des crédits d'une mission particulière de l'Etat. Son article 60 prévoit les suites données au contrôle, avec l'obligation pour le gouvernement de répondre aux observations qui lui sont notifiées. Ce contrôle peut se dérouler sur pièces et sur place, comprendre toute audition jugée utile par le contrôleur, les personnes concernées ayant l'obligation de s'y soumettre, et conduire à requérir la communication de tout document d'ordre financier et administratif. La LOLF française prévoit également des sanctions dans son article 59 lorsque la communication des renseignements demandés n'a pas été obtenue au terme d'un délai raisonnable.



Il n'en demeure pas moins, qu'au Maroc, dans la pratique, la commission des finances de la Chambre des représentants occupe une place déterminante dans la procédure budgétaire. Elle est chargée de suivre et de contrôler de manière permanente l'exécution de la loi de finances.

La mission de la commission des finances de la Chambre des représentants peut se résumer ainsi :

1. procéder à des investigations sur pièces et sur place, ou à des auditions, auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter ;
2. demander la communication de renseignements ou de documents d'ordre financier et administratif, sous réserve des sujets à caractère secret ;
3. bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

Cependant, au Maroc, les projets de performance n'accompagnent pas, comme cela se fait en France, le projet de loi de finances déposé pour examen auprès de la commission des finances. Ils accompagnent plutôt les budgets sectoriels des ministères. C'est dire que le contrôle effectué par cette commission ne cadre pas comme nous l'avons décrit ci-dessus, avec la logique de la performance.

Ainsi, pendant l'exécution de la loi de finances, la commission des finances de la Chambre des représentants (Chambre basse) dispose de moyens d'informations variés qu'on peut classer en deux catégories : d'une part, les **informations écrites** qui concernent les documents d'accompagnement des projets des lois de finances et des budgets ministériels prévus aux articles 48 et 39 de la LOF). En France, la commission des finances de l'assemblée nationale est destinataire également de documents périodiques, tels, des situations mensuelles des dépenses, des relevés de rentrées fiscales mensuelles et de la situation trimestrielle des dépenses engagées ; d'autre part, les **informations orales** qui ont pour but de compléter les informations écrites et qui sont recueillies à la suite d'auditions organisées par les commissions des finances et par les différents ministres dépen- siers.

#### Missions d'information exploratoires

L'article 107 du règlement intérieur de la Chambre des représentants prévoit la possibilité pour les commissions permanentes de créer des missions d'information exploratoires, à la demande de leurs présidents et après accord de leur bureau, d'un président de groupe ou d'un tiers des membres de la commission. De telles missions sont créées pour étudier les conditions et modalités d'application d'une loi, un sujet concernant la société ou se rapportant à l'une des activités du gouvernement, des administrations et institutions, des entreprises publiques.

Tous les groupes et groupements parlementaires sont, sous certaines conditions, représentés dans les missions d'information exploratoires<sup>24</sup> qui doivent être temporaires et se limiter à un **simple rôle d'information**. Le gouvernement peut assister à la séance pour répondre aux questions posées et demandes de clarification se rapportant à la discussion du dit rapport.

Les travaux des missions d'information comprennent des auditions et éventuellement des déplacements au Maroc et à l'étranger. Elles se concluent par la présentation d'un **rapport d'information** qui est :

1. transmis au bureau de la Chambre en même temps qu'il est remis à la commission concernée, dans un délai n'excédant pas **60 jours** à compter de la fin de la mission ;
2. discuté au sein de la commission, le gouvernement étant invité à assister à la discussion ;
3. transmis, accompagné du rapport de la mission d'information<sup>25</sup>, au bureau de la Chambre qui l'examine et le soumet à la séance publique en vue de sa discussion.

En pratique, le Parlement marocain ne s'est pas encore pleinement saisi des missions d'information comme moyen de contrôle de l'action gouvernementale. En effet, le nombre de rapports issus des missions d'information reste très limité. Pour la mi-législature 2016-2019, pas plus de 11 missions d'information ont été engagées, et seulement deux rapports ont été publiés.

<sup>24</sup> Les groupes parlementaires désignent un représentant spécialiste de la question. Plusieurs acteurs spécialistes de la question sont convoqués par le chef de mission

<sup>25</sup> La commission permanente établit un rapport sur la discussion générale du rapport de la mission d'information.

Cette situation s'explique notamment par le niveau d'éducation relativement faible des parlementaires, ainsi que par l'insuffisance des ressources humaines mises à leur disposition pour accomplir leurs missions de contrôle. En effet, une centaine de cadres seulement assure le travail d'accompagnement de la Chambre des représentants, et il n'existe pas de statut d'assistant parlementaire au Maroc. A titre de comparaison, le Parlement français compte 2000 assistants mis à la disposition des députés. En outre, le Maroc ne possède pas de grande école de la fonction publique (à l'image des IEP en France) capable de former, en nombre suffisant, des cadres parlementaires possédant une expertise dans les différentes politiques publiques.

### Les auditions

Les commissions permanentes peuvent, conformément aux articles 102C et 26 du Dahir du 19 mars 2015 portant promulgation de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres et 98 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, procéder à l'audition des responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent.

En application des dispositions de l'article 102 de la Constitution, toute demande pour la tenue d'une séance d'audition, par les commissions parlementaires concernées dans chacune des deux Chambres du Parlement, des responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, est adressée par le président de la commission intéressée au président de la Chambre concernée qui en saisit le Chef du gouvernement. La demande doit mentionner l'objet de la séance d'audition avec indication du ou des responsables à auditionner.

La date et les modalités de tenue de la séance d'audition sont fixées d'un commun accord entre le président de la commission parlementaire concernée et l'autorité gouvernementale chargée des relations avec le Parlement, en sa qualité de représentant du gouvernement, et le ou les responsables concernés. La présence du membre du gouvernement et des responsables précités à la séance d'audition est obligatoire, ce qui n'est pas le cas des missions d'information exploratoires.

### Les commissions d'enquête

La création d'une commission d'enquête correspond au souci d'aborder l'étude approfondie d'une question générale ou ponctuelle. Elle illustre généralement la volonté politique de la Chambre des représentants de se saisir d'un problème significatif et relativement grave.

A ce titre, et pour ne pas être tributaire de l'information dispensée par le gouvernement, les Chambres ont acquis le droit de mener des enquêtes. Ce droit d'enquête constitue un instrument majeur du contrôle de l'action du gouvernement ; pour autant, au Maroc, jusqu'en 1992, leur procédure n'était pas inscrite dans la Constitution marocaine.

La **Constitution de 1992** consacre le droit d'enquête du Parlement pour la première fois. Elle permet aux **élus qui ont la majorité de créer des commissions d'enquête** pouvant faire la lumière sur des **faits déterminés** dès lors que ces derniers n'ont pas déjà donné suite à des poursuites judiciaires. Le travail de la commission devant être clôturé par un rapport.

La **Constitution de 2011 a élargi les prérogatives des commissions d'enquête parlementaires** en étendant leur rôle à la **gestion des services, entreprises et établissements publics**<sup>26</sup>. De même, le quorum exigé pour la mise en place de ces commissions a été réduit au 1/3 des députés, ce qui en facilite la procédure de création. La Constitution de 2011 dans son **article 67** a apporté un changement profond des prérogatives des commissions d'enquête, transformées d'un moyen de contrôle exceptionnel à un simple outil de contrôle.

En effet, avant 2011, la création d'une commission d'enquête se traduisait par l'élaboration de rapports se traduisant souvent par des poursuites judiciaires. Aujourd'hui, le Parlement ne peut pas interférer dans le travail de la justice. Une commission d'enquête ne peut exister qu'en respect du principe de la séparation des pouvoirs : elle ne peut être créée sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

---

<sup>26</sup> Leur rôle se réduisait avant la Constitution de 2011 à la collecte des informations relatives uniquement à des faits déterminés.

Depuis la Constitution de 2011, leur existence est inscrite dans l'article 67 et leurs modalités de fonctionnement prévues par la loi organique du 31 juillet 2014 relative aux modalités de fonctionnement des commissions parlementaires. Aux termes de l'article 67C de 2011 et 2 de la loi organique du 31 juillet 2014, les commissions d'enquête parlementaires « sont créées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre qui les a créées ».

Les commissions d'enquête répondent ainsi au souci d'effectivité du contrôle qu'exerce le Parlement sur le gouvernement et sur les entreprises et établissements publics. Elles se distinguent des missions d'information qui émanent des commissions permanentes et sont dépourvues de moyens coercitifs des commissions d'enquête<sup>27</sup>.

Des pouvoirs spécifiques sont attribués aux membres de la commission d'enquête qui exercent leur mission sur pièces et le cas échéant sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission. Il convient de préciser que **malgré des pouvoirs d'investigation extrêmement larges, les commissions d'enquête ont uniquement un rôle de contrôle, d'investigation et de proposition**. Ce rôle comme nous le verrons, est très encadré afin d'éviter toute interférence avec le pouvoir judiciaire.

Les commissions d'enquête sont ainsi régies par l'article 67C de 2011, les articles 284 à 286 du règlement intérieur de la Chambre des représentants et la loi organique n°1-14-125 du 31/07/2014. La **création d'une commission d'enquête** relève de l'**initiative Royale** ou **parlementaire** et prend ses décisions à la majorité des voix des membres présents. Les commissions d'enquête peuvent être créées soit :

1. à l'initiative du Roi ;
2. ou à la demande du 1/3 des membres de la CHR ;
3. ou à la demande du 1/3 des membres de la CHC.

#### **Encadré : historique du droit d'enquête parlementaire**

En droit marocain, la constitutionnalisation du droit d'enquête date de 1992. Avant cette date, les règlements intérieurs des Chambres ont essayé d'introduire la possibilité pour les élus de constituer des commissions d'enquête et de contrôle mais la procédure n'était pas inscrite dans la « Chambre constitutionnelle » de l'époque, les dites commissions ne figuraient donc pas parmi les moyens de contrôle du Parlement.

Cependant, l'exercice de ce droit préexistait à cette constitutionnalisation puisque à la suite d'événements graves, des commissions d'enquête ont été diligentées à la demande du Roi, parmi lesquelles, les fuites du bac en 1979, les événements de Fès en 1990, les poursuites liées au trafic de drogue en 1995. Les commissions d'enquête sont donc apparues au Maroc avant 1992, à la demande du Roi, mais ne figuraient pas dans la Constitution.

La Constitution de 1992 consacre le droit d'enquête du Parlement pour la première fois. Elle permet aux élus qui ont la majorité de créer des commissions d'enquête pouvant faire la lumière sur des faits déterminés dès lors que ces derniers n'ont pas déjà donné suite à des poursuites judiciaires. Le travail de la commission devant être clôturé par un rapport.

La Constitution de 2011 a élargi les prérogatives des commissions d'enquête parlementaires en étendant leur rôle à la gestion des services, entreprises et établissements publics. De même, le quorum exigé pour la mise en place de ces commissions a été réduit au 1/3 des députés, ce qui en facilite la procédure de création. La Constitution de 2011 dans son article 67 a apporté un changement profond des prérogatives des commissions d'enquête, transformées d'un moyen de contrôle exceptionnel à un simple outil de contrôle. En effet, avant 2011, la création d'une commission d'enquête se traduisait par l'élaboration de rapports se traduisant souvent par des poursuites judiciaires. Aujourd'hui, le Parlement ne peut pas interférer dans le travail de la justice. Une commission d'enquête ne peut exister qu'en respect du principe de la séparation des pouvoirs : elle ne peut être créée sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Lorsque la commission d'enquête est **créée à l'initiative Royale**, le président de la Chambre concernée doit immédiatement procéder à la composition de la dite commission. Le **rapport** de la commission est soumis au Roi dans un délai d'un **mois** après sa discussion.

---

<sup>27</sup> Les auditions ne se font pas sous serment.

Chaque Chambre du Parlement peut créer une commission d'enquête. Lorsque la commission d'enquête est **créée à l'initiative de l'une des deux Chambres**, le Président de la Chambre concernée en avise le Chef du gouvernement dès réception de la demande dans un délai de 3 jours au plus. Les deux Chambres ne peuvent créer une commission d'enquête concernant les mêmes faits ou lorsque ces faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires. Par contraste, il est intéressant d'observer qu'en France, deux commissions peuvent voir le jour dans chacune des chambres sur le même sujet.

Les membres d'une commission d'enquête sont dans la plupart des cas désignés proportionnellement aux groupes politiques représentés au sein de l'assemblée. Lorsque les membres sont désignés, la commission d'enquête élit son bureau. L'article 5 de la loi organique de 2014 précise que les membres de la commission d'enquête sont nommés par le bureau de la Chambre concernée, sur proposition des groupes et groupements parlementaires en respectant la représentation proportionnelle de ces derniers.

Les commissions d'enquête élisent un bureau composé d'un **président** et de ses **suppléants** et d'un **rapporteur** et de ses **suppléants**. Les fonctions de Président ou de rapporteur reviennent automatiquement à un membre du groupe de l'opposition. La commission prend sa décision à la majorité des voix des membres présents.

**Des pouvoirs spécifiques sont attribués aux membres de la commission d'enquête.** Ils exercent leur mission sur pièces et le cas échéant sur place et peuvent tenir des auditions auxquels les témoins sont tenus de comparaître sous peine de sanctions. Néanmoins, s'ils s'ont habilités à se faire communiquer tout document de service en rapport avec l'enquête, c'est exception faite de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs<sup>28</sup>. Ces commissions ne disposent pas de pouvoir de décision. Elles élaborent un rapport qui rend compte des investigations et formule des recommandations<sup>29</sup>.

**Le pouvoir d'enquêter est tenu dans des limites temporelles strictes.** La fonction de contrôle des commissions d'enquête n'est pas contraire à la Constitution dès lors qu'elle revêt notamment un caractère temporaire. Il y a lieu de souligner qu'une fois créée, la commission d'enquête dispose de **6 mois** au maximum pour mener ses investigations, rédiger un rapport et formuler des recommandations. La mission des commissions d'enquête prend fin par le dépôt de leur rapport auprès du bureau de la Chambre concernée, et, le cas échéant, par la saisine de la justice par le Président de la dite Chambre et au plus tard à l'expiration d'un délai maximum de 6 mois, éventuellement prorogé du délai nécessaire à la Cour constitutionnelle pour statuer.

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier de justice ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission d'enquête. Elle est entendue sous serment, conformément à l'article 123 du code pénal, sans préjudice des dispositions de l'article 446 du code pénal. Il convient de relever que les commissions d'enquête ont des compétences quasi judiciaires notamment : convocation de témoins, recherche de preuve, recueil d'informations, audition sous serment. Ces obligations sont assorties de lourdes sanctions qui peuvent aller jusqu'à deux ans de prison. Notons que le faux témoignage est également sanctionné de peines prévues par le code pénal.

Conformément à l'art. 67C, la Chambre concernée réserve une séance publique à la discussion du contenu du rapport. La loi organique de 2014 précise le délai qui ne doit pas dépasser deux semaines de la date de son dépôt auprès du bureau de ladite Chambre. Cette dernière peut décider que le contenu du rapport fera l'objet d'une publication partielle ou totale au bulletin officiel du Parlement.

Dans le droit marocain, **la publicité des commissions n'est pas assurée** alors qu'elle est la règle dans la plupart des pays, le huis clos étant l'exception. Celle-ci peut permettre au public d'assister aux réunions mais peut aller jusqu'à la retransmission télévisée des commissions d'enquête.

<sup>28</sup> Le droit marocain impose une stricte séparation des pouvoirs. L'ouverture d'une enquête judiciaire suffit à bloquer tout le processus d'une commission d'enquête. Au Royaume-Uni, la cohabitation ne pose aucun problème.

<sup>29</sup> Le rapport et les recommandations rédigées à l'issue des auditions n'ont rien de contraignant, les commissions d'enquête étant bien encadrées.

Il apparaît ainsi, que la publicité représente un des caractères essentiels pour l'exercice du droit d'enquête. Elle permet aux citoyens d'être informés directement des thèmes sur lesquels porte l'enquête ce qui par conséquent valorise cet outil de contrôle. Notons qu'en France, la publicité est la règle pour les commissions d'enquête, même si le huis clos peut être décidé à tout moment.

### **Bilan d'étape de l'action gouvernementale**

En vertu de l'article 101C, le Chef du gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des représentants ou de la majorité de la Chambre des conseillers.

### **L'évaluation des politiques publiques**

Si le contrôle de l'action du Gouvernement fait partie des missions traditionnelles du Parlement, celui-ci s'est vu doté d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques<sup>30</sup>. Ce pouvoir d'évaluation est consacré par la Constitution (art. 70C et 101C) et le règlement intérieur de la Chambre des représentants (art. 287 à 295). Il s'agit d'un changement substantiel ; jusqu'alors le Parlement était exclu du processus d'évaluation des politiques publiques. L'inscription de l'évaluation dans la Constitution devrait donner à cette dimension moderne du contrôle un nouvel élan. C'est un apport important et innovant de la Constitution de 2011 dont il est actuellement prématuré de juger les conséquences.

L'évaluation des politiques publiques constitue une démarche habituelle dans de nombreuses démocraties : ainsi le NAO (national audit office) et la commission des comptes publics (PAC, public accounts committee) au Royaume-Uni, le CBO (congressional budget office) et le GAO (government accountability office) aux Etats – Unis ont une longue tradition d'évaluation des politiques publiques nationales ou fédérales.

Dans son principe, au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation est une démarche d'appréciation de l'efficacité de la politique publique en comparant les résultats aux objectifs et aux moyens mis en œuvre. Mais pour être efficace, le contrôle demande une disponibilité forte des députés. La formule de Guy Carcassonne se trouve vérifiée : « ce qui manque le plus à l'assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux, ce sont des députés ».

Notion nouvelle pour le Parlement marocain, l'évaluation vise conformément au règlement intérieur de la Chambre des représentants, à réaliser des **enquêtes et analyses précises** pour prendre connaissance de la **réalisation des politiques et programmes publics** et à **mesurer l'impact** sur les politiques concernées et sur la société. Elle vise également à **évaluer le niveau de réalisation des objectifs prévus** et à faire des **recommandations pour améliorer les politiques publiques**. De ce point de vue, il s'agit d'un apport important et innovant dont il est prématuré d'en juger actuellement les conséquences et qui nécessite de l'expertise.

Conformément à l'article 70C, le **Parlement évalue les politiques publiques**. Le Parlement doit à ce titre, tenir une séance annuelle relative à la **discussion et à l'évaluation des politiques publiques**<sup>31</sup>, conformément à l'article 101C.

Dans le cadre de la préparation de la session annuelle relative à la discussion des politiques publiques, le bureau de la Chambre des représentants détermine les politiques publiques à évaluer au début de la session annuelle sur proposition des groupes et groupements parlementaires. Ces propositions peuvent être accompagnées d'études préliminaires. Un groupe de travail thématique est créé, chargé du suivi de la réalisation de l'évaluation.

La commission d'évaluation s'appuie sur l'expertise de plusieurs institutions constitutionnelles telles, la Cour des Comptes, le Conseil Economique Social et Environnementale, le Haut Commissariat au Plan, le CNDH, A travers ces rapports annuels, la Constitution donne aux représentants les moyens de contrôler l'action de l'exécutif et de déceler les insuffisances de gestion.

<sup>30</sup> Il ne s'agit plus seulement de vérifier si la régularité des règles de la comptabilité publique a été respectée, mais aussi d'évaluer la pertinence d'une politique publique afin d'éclairer les choix du législateur.

<sup>31</sup> Aucune période n'est fixée pour la discussion des politiques publiques évaluées.

Le **programme d'évaluation annuelle** est adopté sur propositions des groupes parlementaires par le bureau du Parlement, durant la session d'octobre. La copie des évaluations est transmise au Chef du gouvernement.

En pratique, l'évaluation des politiques publiques par le Parlement reste encore embryonnaire au Maroc. Le manque de moyens est décrié par les parlementaires des deux chambres qui plaident pour le renforcement de l'assistance parlementaire et par le recrutement d'experts afin de développer la culture d'évaluation des politiques publiques. C'est une attente forte que d'obtenir une véritable modernisation des services publics et des administrations publiques et un accroissement de l'efficacité publique. Si cette nouvelle responsabilité est bien remplie, car elle dépendra également, au-delà des textes, du volontarisme des représentants du peuple en matière de contrôle et d'évaluation, elle aura à terme une conséquence majeure sur le fonctionnement même de l'exécutif et des administrations.

En outre, pour être réellement mis en pratique, le contrôle de l'action gouvernementale doit devenir une volonté de la majorité, et ne pas être réservé à l'opposition. Le contrôle parlementaire devrait être plus en phase avec la nouvelle procédure budgétaire (la LOF) qui privilégie davantage l'analyse des résultats que l'autorisation budgétaire initiale.

#### **Outils de contrôle à caractère de sanction**

Outre les moyens de contrôle de l'action gouvernementale de type informatif décrits ci-dessus, il existe au Maroc d'autres moyens à caractère de sanction. Deux procédures sont définies par la Constitution<sup>32</sup> destinées à vérifier si le gouvernement possède toujours la confiance de la Chambre des représentants : l'une est mise en œuvre à l'initiative du Chef de gouvernement (art. 103C), l'autre à l'initiative de la Chambre des représentants (art. 105C).

Nous verrons que ce type de contrôle lié à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale tend à devenir exceptionnel dans la pratique des régimes parlementaires contemporains. L'histoire du Maroc enregistre deux motions de censure l'une en 1963, l'autre en 1990. Mais l'opposition à l'époque n'avait pas réussi à réunir la majorité.

#### **L'engagement de la responsabilité du gouvernement**

Cette procédure incombe au Chef de gouvernement qui peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte<sup>33</sup>, conformément à l'article 103 de la Constitution et 249 du règlement intérieur de la Chambre des représentants. La question de confiance est un moyen qui permet à l'exécutif de vérifier s'il bénéficie toujours de la confiance de la chambre des représentants. La crainte de voir la démission du gouvernement se traduire par une crise politique, peut déterminer la majorité à voter dans le sens souhaité par le Chef du gouvernement. La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants. Le vote ne pouvant intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le **refus de confiance entraîne la démission**<sup>34</sup> collective du gouvernement.

Ainsi, par la question de confiance, le gouvernement prend l'initiative d'engager sa responsabilité et court le risque d'être renversé. Il convient de noter que cette procédure ne peut pas être mise en cause devant la Chambre des conseillers, le gouvernement n'étant pas responsable devant cette Chambre. Rappelons que, depuis la nouvelle Constitution de 2011, le Chef du gouvernement dispose d'une double autonomie constitutionnelle par rapport au

<sup>32</sup> La Constitution de 2011 renforce très sensiblement les prérogatives du Chef du gouvernement et du Parlement par un profond rééquilibrage des pouvoirs.

<sup>33</sup> Comme dans le cas du vote bloqué, le gouvernement est libre de choisir le moment où il engage sa responsabilité. Mais à la différence du vote bloqué, **l'engagement de la responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte** sur lequel il porte. Le **texte** sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité est **considéré comme adopté sans vote** de la Chambre des représentants.

<sup>34</sup> La responsabilité politique du Gouvernement étant l'obligation pour celui-ci de démissionner lorsqu'il ne dispose plus de la confiance du Parlement, devant lequel il est responsable.

Roi. Devenant responsable devant la seule Chambre des représentants et non plus devant le Roi, il dispose également du pouvoir de dissoudre la Chambre des représentants.

### **Le dépôt d'une motion de censure à l'initiative de la Chambre des représentants**

La Chambre des représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. C'est un moyen de contrôle dont dispose le Parlement pour montrer son désaccord envers la politique du Gouvernement, il peut l'amener à démissionner en cas de vote favorable de la motion. Pour être recevable, celle-ci doit être **signée par 1/5 au moins des membres**, conformément aux dispositions de l'art.105C.

Toutefois, afin d'éviter les motions à répétition, l'art.105C alinéa4 précise que lorsque le gouvernement est censuré par la Chambre des représentants, aucune motion de censure de cette Chambre n'est recevable pendant un délai d'un an. Le dépôt de la motion est constaté par la remise au Président de la Chambre, en séance publique, d'un document consacré à cette motion.

Le président ordonne la publication de la motion accompagnée d'un procès-verbal contenant la liste des signataires paraissant au bulletin interne de la Chambre et sur son site internet. Aucun représentant ne peut signer plus d'une motion de censure à la fois. La date de la discussion de la motion de censure est fixée par le bureau. Elle doit avoir lieu au plus tard le 7<sup>ème</sup> jour suivant la date de son dépôt.

La motion de censure n'est adoptée<sup>35</sup> que si elle est **votée** par la **majorité absolue**<sup>36</sup> des membres composant la Chambre des représentants. Le vote ne peut intervenir que 3 jours francs après le dépôt de la motion et seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin.

Ainsi, les procédures de contrôle sont l'occasion, pour la Chambre des représentants, de contrôler l'action du gouvernement et le cas échéant, de l'obliger à se retirer. Elles sont toutefois exceptionnellement utilisées<sup>37</sup> du fait que les conditions dans lesquelles les députés peuvent déposer une motion de censure sont strictement encadrées. De plus, sauf désaccord de très grande importance entre le gouvernement et les députés de la majorité, les députés ne sont évidemment pas disposés à censurer un gouvernement qu'ils soutiennent. Ils risquent en effet de provoquer en retour la dissolution de la Chambre des représentants. Dans ce contexte, cette dernière a tendance à avaliser toutes les actions du gouvernement, ce qui par voie de conséquence, la confine dans un rôle de chambre d'enregistrement.

### **Conclusion Et Recommandations:-**

Dans le cadre d'un vaste projet de modernisation de l'Etat, le Maroc a engagé une réforme budgétaire visant à instaurer une culture de la performance en renforçant l'implication du Parlement dans la gestion des finances publiques. Mais force est de constater que cette ambition est encore loin d'être réalisée en pratique. Des textes incomplets et ambigus, la survivance de pratiques anciennes, le manque d'initiative des députés et une carence de ressources humaines sont autant de facteurs qui affaiblissent le contrôle budgétaire exercé par les parlementaires.

A partir de l'état des lieux dressé dans cet article, plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés pour redonner un nouveau dynamisme au contrôle parlementaire en cours d'exécution du budget de l'Etat au Maroc :

**Un renforcement des moyens mis à la disposition du Parlement pour qu'il puisse réaliser pleinement ses missions et procéder à un contrôle efficace.** Il est essentiel que les parlementaires marocains aient accès à des **informations indépendantes**, des **spécialistes compétents** pour conduire les évaluations, et un savoir-faire technique institutionnalisé au sein même du Parlement. Les parlementaires n'ont pas toujours la compétence technique pour réaliser les contrôles qu'ils souhaiteraient. Il est souhaitable de disposer d'équipes se consacrant plus particulièrement au contrôle. Cela passe nécessairement par le renforcement des ressources humaines, avec la création d'un statut d'assistant parlementaire et la mise en place de formations de haut niveau en matière de politiques publiques.

<sup>35</sup> Si la motion de censure est adoptée, elle entraîne la démission du Gouvernement, mettant ainsi un terme au conflit opposant le gouvernement et la Chambre des représentants.

<sup>36</sup> Le fait majoritaire limite la portée d'un tel instrument de contrôle.

<sup>37</sup> L'histoire du Maroc enregistre deux motions de censure l'une en 1963, l'autre en 1990. Mais l'opposition à l'époque n'avait pas réussi à réunir la majorité.

**Des aménagements de procédure permettraient d'améliorer le taux et les délais de réponse aux questions écrites.** Ainsi, pour inciter le gouvernement à remédier à la dégradation des taux et délais de réponse, dans un contexte d'inflation du nombre des questions écrites, il pourrait être envisagé de réformer le règlement intérieur, afin de permettre à la conférence des présidents de fixer, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal des questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante.

**Une réforme des séances des questions orales permettrait de dynamiser cet outil de contrôle de l'action gouvernementale** et éviter la monotonie qui marque souvent les réponses du gouvernement. Elle consisterait à élaborer une **politique de communication** visant à informer l'opinion publique de l'ordre du jour des questions orales avant la tenue de la séance ; à **revoir la manière dont les questions sont posées** ainsi que les réponses des ministres, afin notamment de conférer davantage de spontanéité aux questions d'actualité et de politique générale. Une telle réforme permettrait à la procédure des questions orales de gagner en crédibilité et en audience.

**Compte tenu du non aboutissement fréquent des travaux des commissions, il pourrait être envisagé de former un comité de réflexion sur les travaux des commissions.** Ce comité serait mandaté de faire l'état de la situation quant aux difficultés éprouvées par les commissions à remplir leur travail et de réfléchir aux changements souhaités pour en améliorer le fonctionnement et la performance.

Le contrôle parlementaire est une fonction essentielle pour garantir l'équilibre des pouvoirs ainsi que la performance de l'action publique. Pour traduire sa grande réforme budgétaire dans les faits, le Maroc a besoin d'un Parlement fort, impliqué et compétent<sup>38</sup>. Le cadre législatif et réglementaire qui a été mis en place mérite d'être dynamisé pour réaliser cette ambition.

#### References:-

1. ARTHUIS J., DELCAMP A., DOSIERE R. et HOUILLON P., **Le contrôle parlementaire, du seuil, 2010**
2. **La Constitution du Maroc de 2011**, dahir n°1.11.91 du 29 juillet 2011
3. **Dahir n°1-15-62 du 2 juin 2015**, portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.
4. **Décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015**, relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.
5. **Décret n° 2-17-607 du 19 décembre 2017**, modifiant et complétant le décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.
6. **Le règlement intérieur de la Chambre des représentants.**
7. **KHALLOUK Ouafaà**, la préparation du budget de l'Etat au Maroc : une nouvelle procédure au service de la performance, revue Gestion et Finances Publiques, n°2-2019, mars-avril 2019.
8. **KHALLOUK Ouafaà**, l'examen et l'adoption du budget de l'Etat au Maroc, revue Gestion et Finances Publiques, n°3-2019, mai-juin 2019.

<sup>38</sup> Le pouvoir du Parlement se mesure à sa capacité à faire évoluer les décisions du gouvernement dans le sens d'une plus grande efficacité au service de l'intérêt général.