

AL KHAZINA

Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° 13 Juin 2017

SPECIAL CENTENAIRE

DE LA TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE



La Trésorerie Générale du Royaume, Avenue Dar Al Makhzen, Rabat

Les Oumanas dans l'histoire du système financier
médiéval et précolonial

Aperçu historique sur le recouvrement des créances
publiques au Maroc

Art et histoire du Trésor Public



SA MAJESTÉ LE ROI MOHAMMED VI
QUE DIEU LE GLORIFIE

«Etre marocain signifie à la fois l'attachement aux constantes de l'identité marocaine unifiée, riche par ses multiples affluents, et le partage des valeurs et des aspirations communes de la Nation, d'une part, et d'autre part, l'interaction féconde et positive avec les nouveautés de la civilisation contemporaine et l'adhésion à la société du savoir et de la communication».

Extrait du discours de SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI en date du 20 août 2004.



SOMMAIRE

- 6 • **Editorial**
- 7 • Les Oumanas dans l'histoire du système financier médiéval et précolonial
- 15 • Aperçu historique sur le recouvrement des créances publiques au Maroc
- 23 • Les modes de gestion des dépenses publiques au Maroc : quelle évolution historique ?
- 34 • La commande publique, à travers l'histoire
- 38 • Genèse et évolution de la dette publique marocaine avant le Protectorat
- 43 • Evolution historique des finances des Collectivités Territoriales au Maroc
- 52 • Le contrôle des Finances Publiques : un regard rétrospectif
- 58 • Art et histoire du Trésor Public
- 60 • L'histoire terminologique du Trésor Public



Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Du haut de ses cent ans révolus d'existence, la Trésorerie Générale du Royaume focalise les attributs d'une administration au cœur de l'édifice institutionnel national avec lequel elle entretient depuis sa création, une réciprocité dynamique pérenne et féconde.

Elle prolonge le continuum historique de l'institution du Trésor public ou «Baït Al Mal», en tant qu'organisation séculaire ayant marqué et façonné toutes les civilisations et les dynasties qui se sont succédées sur le règne du Maroc.

De par son histoire profonde, la Trésorerie Générale du Royaume constitue l'archétype d'une institution en quête continue de renouvellement, de progrès, d'ouverture et d'interaction active toujours affirmée au fil de son histoire, avec l'environnement ambiant.

Elle s'est forgée, à travers les âges, les marques d'une vocation de gardien des deniers et des fonds publics de l'Etat, dont les maîtres-mots sont focalisés autour de la rigueur des chiffres, de l'exactitude des actes financiers et comptables, de la rectitude des comptes et du sens de l'ordonnancement qu'imposent les exigences d'une institution au service de l'ordre public financier.

Elle recèle du fait de sa sécularité et de son enracinement, une réserve historique incommensurable pour qui voudrait comprendre et détenir les clés de déchiffrement de l'histoire financière et comptable et, même de l'histoire tout court, de notre pays.

Ainsi et loin de restituer dans toute sa complexité l'histoire d'une institution millénaire, tâche à laquelle il serait mal à propos de prétendre, les contributions présentées dans le cadre de ce spécial «Al Khazina» n'ont pour toute ambition, que de soustraire quelques «bribes» de l'histoire du Trésor public de l'amnésie collective et de donner goût aux chercheurs en finances publiques, d'éclairer d'un jour nouveau l'histoire financière nationale qui s'est dissipée et estompée à travers le temps.

L'objectif ultime d'une telle entreprise, est de faire du récit financier national, une opportunité pour revisiter en profondeur le passé et recueillir les forces pour éclairer notre présent et construire sereinement notre avenir.



Nordine LAZRAK

Chef du service de la coopération internationale en matière de finances de l'Etat et des collectivités territoriales

Les Oumanas dans l'histoire du système financier public du Maroc médiéval et précolonial

Le Maroc, un pays d'une histoire millénaire dont plus de 12 siècles d'existence de l'Etat. Une histoire qui peut être lue selon plusieurs grilles alliant les dimensions politique, militaire, sociale, économique et financière.

La lecture de l'histoire du Maroc, notamment en termes de système financier public et d'évolution des finances publiques, permet de mettre en exergue un acteur clé dudit système à savoir les Oumanas. Les Oumanas assuraient, effectivement, le recouvrement des impôts, le paiement des dépenses publiques et octroyaient des avances à l'Etat.

En effet, le système des Oumanas a été Constitué sous le règne du Sultan Moulay Slimane (1792-1822). Il a été modernisé, organisé et structuré sous le règne du Sultan Moulay El Hassan 1er (1873-1894) et comprenait une administration centrale et une Administration locale.

Ce système a été maintenu jusqu'à la veille du protectorat où un changement en profondeur fut opéré par la création du Trésor Chérifien et puis la Trésorerie Générale du Royaume.

Alors, comment ce système (le système des Oumanas) a-t-il évolué à travers l'histoire du Maroc en termes d'organisation, de modalités de nomination des Oumanas et de régime de leur responsabilité?

Approcher la réponse à cette question, dans une perspective historique, nous amène d'abord à tracer l'évolution du système financier public dans sa globalité depuis l'antiquité jusqu'à l'avènement du protectorat (I) avant de mettre un focus sur l'évolution du système des Oumanas en particulier, depuis sa mise en œuvre au Maroc (II).

Un système financier public en perpétuelle évolution

Si les historiens⁽¹⁾ et les études historiographiques démontrent l'existence de la vie et de la civilisation au Maroc pour plus de 3000 ans⁽²⁾, la notion même hybride d'un système financier public dans cette zone géographique ne se précise davantage ni avec les Bochimans⁽³⁾ ni les Libos⁽⁴⁾ ni encore avec les Berbères ou les Phéniciens qui ont vécu en Afrique du Nord⁽⁵⁾ depuis le 15^{ème} siècle A.J-C, mais c'est plutôt à

l'avènement des Carthagois qu'un système de gouvernement fut mis en place.

Le système financier public au Maroc avant l'avènement de l'Islam

Avant l'avènement de l'Islam vers les années 680, le Maroc a connu le règne des Carthagois, des Romains, des Vandales et des Byzantins. Chacun de ces royaumes a instauré son système d'administration et de gouvernement, dont un système financier public propre.

Le système financier des Carthagois (814-146 A. J-C)

Les Carthagois appartiennent à la couche aristocratique de la ville de Tyr ayant résidé à Carthage en 800 A.J-C, avant de régner sur l'ensemble de l'Afrique du Nord y compris le Maroc.

Le système de gouvernement et d'administration des Carthagois était constitué des monarques (suffètes) assistés par un conseil dit conseil de gouvernement constitué d'un ensemble de fonctionnaires appartenant à de grandes familles

1- Gautier, le passé de l'Afrique du Nord, cité par Brahim HAKKAT dans son ouvrage «le Maroc à travers l'histoire», tome 1, Dar Errachad Al haditha, 1984, p.12

2- Chronologie :
10 000 Av. J.-C : Apparition des ancêtres directs des Berbères au Maroc.
1100 Av. J.-C : Les Phéniciens installent leurs premiers comptoirs commerciaux.
203 Av. J.-C : Massinisa fonde le royaume numide.
105 Av. J.-C : Bocchus 1er étend le royaume des Maures vers l'est.
40 Ap. J.-C : Assassinat de Ptolémée, dernier roi maure.
285 : Les Romains se replient et abandonnent le Maroc.
430 : Début de l'invasion vandale.
533 : Les Byzantins tentent de reconquérir le Maghreb.
681 : Oqba ibn Nafii arrive au Maroc.

3- E.F. Gautier, le passé de l'Afrique du Nord, Petite Bibliothèque Payot, 1952 ; p. 34. Les Bochimans sont les plus anciens habitants de l'Afrique du Nord et de l'Afrique australe où ils vivent depuis au moins 44000 ans.

4- D. Paulme, Les Civilisations africaines, Coll. «Que sais-je ?», 1953 ; les Libos sont les habitants qui ont résidé en Afrique du Nord avant 5000 ans. Les romains appelaient les berbères.

5- Dans l'histoire le Maroc n'a été appelé entant que tel que tardivement et l'ensemble des études historique de cette région du monde parlent de l'Afrique du nord avant de parler du Maghreb al aqsa.

dit Conseil des Sages. Ce conseil a eu comme attribution en plus de la déclaration de guerre et de paix, de légiférer, de piloter la construction des villes et des ports et essentiellement d'instituer les impôts et de mettre en œuvre les modes de leur recouvrement.

Le système financier des Romains (146 A.J-C - 439)

Si les carthaginois ont instauré un système de gouvernement fondé sur le conseil des sages au niveau central et ont laissé la libre organisation aux tribus berbères, le règne Romain au Maroc a instauré un système de gestion des affaires publiques basé sur la relation directe avec Rome dans un premier temps et à la cathédrale d'Espagne dans un deuxième.

Ainsi, le régime financier était dicté par le centre (Rome) et était marqué par une imposition excessive pour les municipalités et un régime moins lourd fiscalement pour les zones rurales et tribales, qui restaient dirigées par des conseils locaux avec un président nommé par le gouverneur romain de la localité.

Il est à remarquer que pour les romains, le produit financier des impôts était affecté en partie à la construction des routes et des villes et davantage aux dépenses militaires mais le surplus était transféré au centre, à Rome.

Le système financier des Vandales (429 - 533)

A l'inverse des romains, qui ont modifié complètement le système de gouvernance carthaginois au

Maroc, les Vandales ont maintenu le système mis en place par leurs prédécesseurs. Les mêmes lois romaines continuaient à s'appliquer aux romains et aux habitants autochtones du Maroc antique.

Ainsi, à l'exception de la monnaie qui continuait à être frappée à Carthage, l'ensemble des impôts prélevés ont été dépensés au Maroc, sachant que ces impôts étaient en majorité prélevés en nature et constitués de produit de la récolte agricole ou des biens dans le commerce.

Toutefois, les vandales ont instauré un système d'occupation des terres fertiles par leur armée stationnaire; le produit de ces terres permettait de financer les dépenses des dites armées.

Le système financier des Byzantins (531-646)

Si les vandales ne constituaient pas une grande civilisation, l'Empire byzantin n'était pas seulement l'empire le plus riche du moyen-âge, mais celui dont la richesse paraissait le trait le plus marquant aux yeux de l'étranger ; c'était aussi l'Etat dont l'or était l'arme la plus puissante.

Si l'empire byzantin était tellement riche, son système de gouvernement des provinces occupées tel le Maroc a été marqué par sa centralité autour du Gouverneur-Empereur de la province. Ainsi en termes financiers, il n'y avait aucune distinction nette entre les finances de l'empereur et de la province voire même le chef de la province, «Le préfet du prétoire procura au trésor, outre les impôts publics, une contribution de 3.000 livres d'or. On appela ce nouvel

impôt «aérikon» (aérien), sans doute parce qu'il était si inattendu qu'il semblait tomber des nues»⁽⁶⁾.

Au Maroc, la situation était similaire à l'ensemble des territoires de l'empire byzantin. L'Empereur nommait un gouverneur à la tête de l'administration de chaque pays qui est le gouverneur général et le chef de l'administration dans tous ses aspects, y compris l'administration chargée des finances. Les gouverneurs des pays exécutaient la volonté de l'Empereur, ils recevaient les instructions, réceptionnaient les impôts et les renvoyaient à la capitale sans aucune autonomie.

Le système financier public au Maroc durant l'ère du khalifat

Vers les années 680, le Maroc a connu l'avènement de l'Islam. Lors de cette période dite du khalifat qui a duré de 681 jusqu'à 708, il y a lieu de constater que le Maroc était dans une période de mutation d'une administration sous l'empire byzantin à une administration selon les normes et règles islamiques.

C'est avec l'intronisation de Moulay Idriss et la constitution de la dynastie Idrissides qu'un nouveau système financier public a été mis en place au Maroc. Ce système a évolué à travers l'ensemble des dynasties qui se sont succédées sur le pays : les Al Moravides, les Almohades, les Mérinides, les Wattassides, la dynastie Saadienne et les Alaouites.

L'administration financière sous les Idrissides

L'Etat des Idrissides constitue la

6- Cité par Andréadès A. «Le montant du budget de l'empire byzantin». In: Revue des Études Grecques, tome 34, fascicule 156, Janvier-mars, 1921. pp. 20-56.

L'étymologie de Procope est évidemment fantaisiste. Mais le terme aérikon est si peu clair que les savants ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur sa signification. Henri Monnier, le regretté doyen de la faculté de droit de

Bordeaux, a discuté toutes les interprétations proposées dans ses admirables études sur l'Epibolè (Nouvelle Revue historique de Droit, 1892, p. 508-512). Il s'en est depuis ajouté d'autres. Le byzantinologue Pancenko, de l'Institut russe de Constantinople, spécialiste de Procope, m'écrivait en 1909 que pour lui le mot vient du verbe αίρω (lever); l'aérikon serait un impôt additionnel rattaché à «la levée» de l'impôt.

forme d'un Etat moderne au Maroc. Les Idrissides ont ainsi institué un Etat selon les préceptes islamiques et ont cherché à unifier le Maroc et à l'urbaniser en construisant des villes telle que Fès, leur capitale.

En ce qui concerne le système financier public de la dynastie des Idrissides, il y a lieu de préciser que le système était largement inspiré de son homologue des Amaouides en Andalousie. Ainsi, il y avait un gouvernement restreint qui dirigeait l'Etat central et des gouverneurs au niveau local dont la majorité fait partie de la famille royale.

En termes financiers, les ressources de l'Etat n'étaient constituées que des impôts religieux et les dépenses étaient affectées à la construction des villes et à l'islamisation des habitants autochtones.

Le système financier des Almoravides

Au cours du règne des almoravides, le Sultan (l'Amir des musulmans) constituait une autorité exécutive; c'est lui qui détenait les pouvoirs. Les Sultans des Almoravides étaient assistés par des ministères centraux et des ministres locaux. Les ministres centraux n'avaient pas de pouvoirs réels, alors que les ministres locaux relevaient des gouverneurs de l'Andalousie.

En plus des ministres locaux, les Almoravides ont institué des gouverneurs au niveau du Maroc et de l'Andalousie. Ces gouverneurs avaient les pouvoirs de nomination des responsables locaux et de prélèvement des impôts.

En ce qui concerne les finances proprement dites, il est à préciser que les almoravides ont instauré le

régime de la Hisba et ont prélevé les impôts religieux notamment le achour, le butin et la zakat et ils ont aussi mis en place un système de iqtaa qui permet aux soldats d'occuper des terrains et de bénéficier de leurs récoltes. Ces ressources, qui ont connu une évolution importante et sans précédent, ont été affectées au financement de la construction et de l'armement.

Le régime financier des Almohades

Le système administratif et financier des Almohades était constitué d'une manière bien structurée autour du Sultan. Ainsi, le Sultan était assisté par des ministres qui constituent un organe consultatif (ahl al jamaa) : les ministres avaient comme attributions les affaires financières⁽⁷⁾ et le suivi des comptes de la dynastie. Le système de règne comportait également, au niveau central, des secrétaires particuliers des Sultans et des chargés de chancellerie (al hajib), des magistrats particuliers, alors qu'ils se constituaient au niveau local des gouverneurs qui représentaient le Sultan et des magistrats.

En terme financier propre, les Almohades furent la première dynastie à instituer le système de cadastre pour les besoins fiscaux et une administration fiscale propre. A la tête de cette administration, un responsable dit «saheb al aheghal» qui était chargé du recouvrement des impôts et de surveiller les gouverneurs en la matière. Alors que pour la zakat, ce sont les juges qui se chargeaient de sa collecte et de sa redistribution aux populations vulnérables.

Le système financier des dynasties Mérinides et Wattassides

Sous le règne de la dynastie Merinide, le système de gestion des affaires publiques n'était pas différent de celui des Almohades. Toutefois en terme financier, les Mérinides ont instauré, dans un premier temps, un système de concession aux gouverneurs le droit de recouvrement des impôts moyennant une somme payable d'avance et annuellement au Sultan ou au hasib des souks, en contrepartie d'une somme fixe payable quotidiennement, avant de mettre en place, sous le règne de Abou Elhassan Almarini, un Diwan spécifique pour le recouvrement des créances publiques⁽⁸⁾.

De même et sous le règne des Wattassides, les impôts étaient cédés à plusieurs personnes voire à une seule, qui peut avoir le droit de recouvrer l'ensemble des Moukous au niveau national. Toutefois, le Sultan qui disposait de personnel chargé de la comptabilité et du recouvrement, pouvait exonérer certaines personnes ou certaines localités du paiement des impôts.

La gestion financière de la dynastie Saadienne

La dynastie Saadienne a régné sur l'ensemble du territoire de l'Afrique du nord. C'était une dynastie dont la gouvernance de l'Etat au niveau central était confiée au Sultan qui désignait des représentants sur l'ensemble des villes et provinces. Sous l'ère des saadiens, le Maroc était considéré comme l'un des pays les plus riches en terme financier notamment, sous le règne de

7- B. Harakat, le Maroc à travers l'histoire, tome I, Dar Errachad alhaditha, 2000. P. 318 (ouvrage en arabe)

8- Ibn Marzouk, revue hisperis, n°1. Année 1925.

Mansour Dahbi et le mieux organisé en termes militaire et administratif.

Ainsi, en matière financière les Saadis ont instauré le recensement fiscal pour différencier les habitants acquis à leur règne des autres populations afin de leur attribuer des privilèges fiscaux.

Les recettes de l'Etat sous le règne des Saadiens étaient constituées des recettes provenant du Soudan, des mostafades, des impôts instaurés sur les usines du sucre, le commerce extérieur et la douane. Ils ont également instauré des sanctions financières sur les tribus rebelles.

Le recouvrement des recettes était à la charge de personnel nommé par le Sultan et non soumis aux pouvoirs des gouverneurs. A la tête de ces personnels existait un responsable du Baït Al Mal dit «Amine Baït Al Mal»

Le système financier public des Alaouites⁽⁹⁾

Le système financier des Alaouites s'est fondé sur une administration centrale liée directement au Sultan. Cette administration était constituée des Oumanas, des Receveurs des impôts et des chefs de tribus au niveau des provinces.

Il est à noter que la période de règne des Alaouites a connu des crises financières et des conventions financières internationales ainsi que des réformes fiscales qui ont abouti à la mise en place d'un système fiscal fondé davantage sur les moukous au détriment des seuls impôts religieux qui prévalaient jusque-là.

Cette période est également marquée par la mise en place d'une administration financière

structurée et hiérarchisée en termes de recettes fiscales, douanières et domaniales avec comme acteurs principaux les Oumanas.

Les Oumanas acteurs principaux du système financier public

Le système financier public au Maroc a connu une évolution, comme nous avons présenté précédemment, en fonction des logiques et des perceptions des affaires publiques de leur gestion par les différentes dynasties qui se sont succédés dans le gouvernement du pays. Ce système financier été le fruit des successions des périodes glorieuses et des périodes de crises politiques, économiques et de guerres.

Ladite évolution est le produit de la lutte pour le pouvoir entre les dynasties mais aussi entre les tribus et les membres des familles régnantes à l'intérieur de la même dynastie.

Toutefois, une constante marque cette évolution voire cette mutation à travers l'histoire du pays à savoir l'existence, sous différentes formes, d'acteurs principaux de la gestion financière publique notamment dans son volet exécution, qui sont les Oumanas.

En effet, les Oumanas sont des fonctionnaires ou, selon des périodes, des personnes qui ont été chargées du recouvrement des créances publiques et de l'exécution des dépenses des Sultans et de l'Etat.



Saâ en bois pour peser les grains
-Musée de la Trésorerie Générale du Royaume-

Les fondements historiques de l'organisation de l'institution des Oumanas au Maroc

Le concept «Oumanas» provient de l'appellation «Amine» que le Prophète Sidna Mohamed a attribué pour le premier responsable du Baït Al Mal en Islam.

L'institution des Oumanas a été largement modernisée par les réformes qu'a connues la période du Khalif Omar Ibn el Khattab notamment par l'institution des Diwans. Ladite institution a connu une évolution remarquable, au Maroc, lors du règne de Moulay Hassan 1er en 19^{ème} siècle.

Les Diwans comme mode d'organisation administrative

L'institution des premières prémises d'une administration financière sous le régime de «l'État musulman» remonte au 2^{ème} Khalife Omar Ibnou el Khatab.

Dans son ouvrage les «Prolégomènes», Ibn Khaldoune disait que : «Le premier qui introduisit l'administration financière dans l'Empire musulman fut le khalife Omar et cela, dit-on, pour la raison qu'Abou Horeïra avait apporté de Bahreïn une somme d'argent tellement forte que l'on ne savait pas comment s'y prendre pour en faire le partage entre les musulmans.

Cela fit souhaiter un moyen de tenir compte de ces sommes, d'enregistrer les paiements de la solde et de sauvegarder les droits de l'État. Khalid Ibnou El Oualîd recommanda l'établissement de DIWAN tel qu'il l'avait vu fonctionner

9- Il est à préciser que la dynastie Alaouite est la dynastie au règne du Maroc jusqu'à aujourd'hui, cette partie de l'article ne traitera que le volet financier au 18^{ème} et 19^{ème} siècle. Un focus spécial sera fait au niveau de la deuxième

partie de cet article en matière des oumanas notamment sous le règne de Moulay al Hassan.

chez les princes de la Syrie, et Omar agréa ce conseil..... Il donna l'ordre à Akil, fils d'Abou Taleb, à Makhrema fils de Noufil, et à Djoheïr Ibn Motâem d'en organiser un.

Ces trois hommes qui étaient du petit nombre des Qoraïchides sachant écrire, dressèrent le DIWAN, la liste de toutes les troupes musulmanes par ordre de familles et de tribus. Ils commencèrent par les parents du prophète, ensuite ils passèrent aux parents de ceux-ci, et ainsi de suite.

Telle fut l'origine du DIWAN de l'armée. Quant au DIWAN de la contribution foncière et des impôts, il resta ... comme auparavant : aux bureaux de l'Irak, on employait la langue persane, et dans celui de la Syrie la langue grecque».

Plus tard «le Khalife Abdel Malek Ibnou Marouane donna à Soliman Ibnou Saad, gouverneur de la province du Jourdain, l'ordre de faire traduire du grecque en arabe le DIWAN de la Syrie⁽¹⁰⁾».

Sous l'égide de la dynastie des Abbassides «le DIWAN fut rangé parmi les institutions soumises à la surveillance du vizir».

D'autre part, dans le chapitre intitulé: «Bureau des finances et des contributions», Ibnou Khaldoune déclare qu'un Royaume ne saurait se «maintenir sans armée, sans argent et sans moyen de correspondre avec ceux qui se trouvent au loin⁽¹¹⁾».

Dès la fin du premier siècle de l'hégire, Hassan Ibnou En Nouran El Chassani (sous le khalife Abd El Malek «rentré à Kairouan, organisa des bureaux pour l'administration du pays et moyennant le paiement de l'impôt (Kharadj), il accorda la paix à tous les Berbères qui offraient leur



L'Amine Al Oumana Si Mohamed Tazi (3^{ème} à partir de la droite) comptait parmi les principaux wazirs (ministres) du gouvernement de Moulay El Hassan 1^{er}

soumission. Par une ordonnance écrite, il soumit au même tribut les individus de race étrangère qui vivaient encore en Ifriqiya, ainsi que cette portion des Berbères et des Beranès qui était restée fidèle au christianisme⁽¹²⁾».

De la mise en œuvre des Diwans dans l'administration marocaine

Au Maroc, c'est sous l'égide des Almohades que la notion des diwans trouve son essence dans l'organisation administrative du pays.

Ainsi, l'administration fiscale de l'État des Almohades était organisée sous forme de Diwan, obligatoirement confié à une personne recrutée chez les «shuyoukhs masmûda» relevant de la famille du Sultan, en raison de la sensibilité de sa fonction, nommé «Sahib El Achghal», il est le préposé à la levée de l'impôt au Royaume.

En sa qualité de chef du Diwan, «Sahib El Achghal» disposait d'un personnel composé de chefs de services et de percepteurs d'impôts

nommés OUMANAS, représentant des techniciens du pouvoir, recrutés en majorité chez les Andalous. Ils étaient investis d'une autorité absolue pour la perception d'impôts.

L'administration fiscale était organisée autour de bureaux :

- Le Diwan principal : confié à SAHIB EL ACHGAL, chef de l'administration fiscale et financière de l'État. Il était chargé du recensement de la matière imposable, de la perception et du recouvrement des impôts, du suivi du travail des gouverneurs locaux en matière de recouvrement et d'exécution des dépenses. L'historien EL MOKRI le qualifie «de l'homme le plus fort dans l'appareil administratif des Almohades».
- Le Diwan Aamal Makhzen : c'est un assistant du «SAHIB EL ACHGAL» ; il travaille sous son autorité et son commandement. Il est chargé du contrôle des recettes de l'État, de l'exécution des recettes et des dépenses et du suivi direct des Oumanas.

10- IBN KHALDOUN, Prolégomènes. Trad. de Slane, tome. II, p. 19 et suivant.

12- IBN KHALDOUN, op Cité p. 19 et suivant.

11- IBN KHALDOUN, op Cité p. 19 et suivant.

Ses attributions lui donnaient le pouvoir de nommer, de décharger et même d'incarcérer les gouverneurs et les Oumanas. Il avait des auxiliaires dans toutes les provinces et les villes du Royaume nommés «El Mouchrifoune» les «chargés».

- Le trésorier en OR ou trésorier des deniers : C'est un assistant auprès des MOUCHRIFINE / les chargés de recouvrements dans les provinces et villes. Il est chargé des encaissements en argent. Il tenait sa comptabilité sur des registres pour retracer les entrées et les sorties et rend compte à son responsable hiérarchique.
- Le trésorier de nourriture : chargé du suivi des encaissements en nature. Il tenait une comptabilité matière. Sa mission consiste en l'enregistrement des entrées en nature, l'emmagasinement et l'acheminement des nourritures vers les Mouchrifines.
- Le chargé du recouvrement : c'est le percepteur chargé d'effectuer le recouvrement directement auprès des populations selon les états établis à partir du recensement des terres. Ces états sont contrôlés, vérifiés et rendus exécutoires par Saheb El Achghal. Ils sont assistés par les gouverneurs et l'autorité.

Des Oumanas sous le règne de Moulay Hassan 1^{er}

Durant l'histoire du Maroc, le recouvrement des créances publiques (impôts religieux ou impôts dits civils : moukous) ont été recouverts au profit du Sultan ou de l'Etat soit d'une manière directe par les gouverneurs assistés des agents chargés par eux à cet effet, ou d'une manière indirecte par le système de l'affermage ou de la concession des

produits fiscaux et des droits.

C'est avec les almohades que l'organisation financière a pris forme et a été structurée. Une restructuration de l'administration financière qui a continué sous la dynastie des Saadiens, mais qui n'a connu une refonte que sous le règne de Moulay Hassan 1^{er}, avec la mise en place du système des Oumanas.

En effet, les Oumanas sont des personnes nommées par le Sultan par Dahir sultanien. Ledit Dahir précise les fonctions de l'amine et ses attributions ainsi que sa circonscription financière.

Les typologies des Oumanas et leurs attributions

Nous pouvons classer les Oumanas selon deux sortes de classification : une classification fonctionnelle ou une classification hiérarchique.

Ainsi, en terme fonctionnel, l'historien Brahim HAKKATE a listé 11 catégories⁽¹³⁾ des Oumanas :

- 1- Amine bit al mal,
- 2- Amin al oumanas, qui a comme attribution de contrôler, au niveau national, le recouvrement des impôts et les droits de ports ainsi que leurs dépenses ;
- 3- Amine lkharij qui comptabilise les sorties effectuées au niveau du Baït Al Mal ;
- 4- Amine dakhel ou l'amine des recettes qui comptabilise les entrées au niveau de bit al mal et soumet à amine bit al mal des états de recettes hebdomadaires ;
- 5- Amine assaer qui est chargé des dépenses de la maison royale et exécute les ordres de donations décidées par le Sultan ou le chef du gouvernement (assadre

al aadam). Il paie également les dépenses du personnel de l'administration et des militaires après visa de l'Amin des Oumanas;

- 6- Amine chkara ou amine al atba, qui s'occupe des dépenses du Sultan durant sa résidence au palais et contrôle les comptes des Oumanas assaer et leurs états des dépenses avant que ces derniers ne les présentent au Sultan. Il est également chargé de veiller sur les caisses du Sultan ;
- 7- Amine alaskar, qui est responsable des dépenses de l'armée sous le contrôle du Ministre de l'Armée (al allaf) ;
- 8- Amine al khars, qui est chargé de la mesure des zakats et des achours dans les terres agricoles ;
- 9- Amine diwana, qui est chargé du recouvrement des droits de douanes au niveau des frontières et des ports. Il est également appelé amine al marsa ;
- 10- Amine el mers, qui agit en complémentarité avec amine al khars et se charge de la collecte des achours et des zakats sur les produits agricoles ;
- 11- Amine al hisabates, qui s'occupe au niveau central du suivi et du contrôle des registres comptables des oumanas.

En terme d'organisation hiérarchique, l'historienne Naima HARAJ TOUZANI fait⁽¹⁴⁾ une distinction entre l'amine des Oumanas ayant un statut de ministre et les autres Oumanas qu'elle décompose en amine al hisabates et les Oumanas de recouvrement et de dépenses. Pour ces derniers, elle les classifie en Oumanas centraux et les Oumanas territoriaux.

13- Opcité, tome 3. P 451 et suivant.

14- Naima HARAJ TOUZANI, les oumanas au Maroc à l'ère du Sultan Moulay HASSAN, thèse de doctorat à l'université Mohamed V de Rabat, 1979.

Ainsi, au niveau des oumanans territoriaux, l'historienne inscrit les Oumanas des tribus, les Oumanas des ports (al marassi) et les Oumanas des moustafades. Alors qu'au niveau des Oumanas centraux, elles différencient entre les Oumanas des recettes (dakhel) et les Oumanas des dépenses (assaer), que soit les dépenses des palais (assaer latba) ou les dépenses des capitales (essaer lawazem).

En terme d'attributions, les Oumanas des ports avaient comme missions d'abord de contrôler le commerce extérieur du Maroc et de recouvrer les droits de douanes sur les marchandises en exportation comme à l'importation ainsi que de fixer les droits de douanes et de collecter les achours en nature sur les céréales et parfois, de faire des transactions d'import et d'export.

Ils étaient chargés également, d'exécuter les dépenses de la dette et les dépenses liées aux achats et à la maintenance des ports.

Les Oumanas des ports étaient responsables enfin, des dépenses des villes voisines et du paiement des dépenses du personnel civil ou militaire de l'Etat, ainsi que des dépenses d'ordre général telles que les dépenses relatives à la frappe de la monnaie en argent et le financement des équipements militaires.

Les Oumanas des moustafades avaient comme charge de recouvrer au niveau des villes les moukous (droits de portes, de sabots ...etc.) qui sont des taxes sur le commerce intérieur, les impôts religieux, les produits du domaine, les héritages de ceux qui n'ont pas d'héritiers, les recettes de la poste...etc.

Ils avaient également comme

fonction d'exécuter les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration des moustafades (dépenses du personnel, les prestataires de services tels que les adouls, les courtiers et les informateurs, les équipements nécessaires à la bonne marche du moustafade et les dépenses relatives au domaine public).

Ils s'occupaient également des dépenses de la ville en termes de maintenance des bâtiments, des portes et de nettoyage...etc.

Les Oumanas des moustafades exécutaient en outre, les dépenses ordonnées tels que les tanafides (sommes quotidiennes attribuées aux oulamas et aux chorfas), les mouaans (remboursements des frais de déplacement et de séjour pour les représentants de l'Etat central qui sont de passage au niveau de la ville) et les sillates (une rétribution versée aux chorfas et aux mourabitines).

En ce qui concerne les Oumanas des tribus, qui ont été institués lors de la réforme fiscale dite tertib, ils ont eu comme attributions en plus du recouvrement des impôts au niveau de leur tribu veiller et d'organiser la vie des habitants des dites tribus.

Les modalités de nomination et la responsabilité des Oumanas

Les Oumanas étaient nommés par Dahir du Sultan sur proposition faite soit par l'Amine al Oumanas, soit par les gouverneurs.

La proposition par le gouverneur concerne notamment les Oumanas des tribus. Elle est faite soit sur initiative du gouverneur, soit suite à la demande du Sultan. Dans tous les cas, le gouverneur doit consulter,

avant de faire ses propositions, les Oumanas agissant au niveau de la localité et les chefs des tribus concernés par la nomination.

Les autres Oumanas peuvent également faire des propositions de nomination lorsqu'il s'agit essentiellement, de la désignation d'un héritier ou d'un amine à la place de son prédécesseur décédé.

Les chefs de tribus peuvent faire directement des propositions au Sultan pour la nomination d'un amine.

Quel que soit le mode de proposition, la décision finale de nomination des Oumanas restait entre les mains de l'amine des Oumanas qui pouvait refuser la nomination d'une personne pour défaut de compétence par rapport au poste.

Une fois les Oumanas nommés, ils sont installés à leurs postes ; mais avant cette installation, un ordre est envoyé au gouverneur de la localité pour l'informer et lui demander de faciliter la mission de l'Amine. L'information est également destinée aux fonctionnaires et aux autres Oumanas de la localité. Dans le cas, d'une destitution d'un Amine et son remplacement par un autre, le premier est également destinataire de l'ordre du Sultan afin de laisser place au nouveau et procéder à la remise de service (documents comptables et fonds).

Avant leur prise de fonctions, les Oumanas passent une période de formation et de stage qui variait entre deux et quatre mois. Ce stage est effectué sous la responsabilité de l'Amine sortant.

La période d'exercice des Oumanas variait d'un poste à l'autre. Ainsi, certains postes étaient héréditaires,





Poids et Mesures (Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)

alors que pour d'autres la période était de moins de deux années. D'une manière générale, les postes des Oumanas d'essaer, des moussetafades et des ports étaient accusés pour une période moins longue que les autres.

Il est à noter que les Oumanas devaient avoir une situation sociale aisée et appartiennent généralement, à des familles riches et notoires au niveau de la ville en terme de propriétés foncières ou être à l'origine des commerçants. Ils devaient connaître des calculs et être instruits.

En terme de régime de responsabilité, les Oumanas étaient soumis à la responsabilité personnelle et pécuniaire. Ils devaient être d'un haut niveau déontologique.

Ainsi, Les Almohades ont institué un système de reddition des comptes, un contrôle des registres des entrées et des sorties. A cet effet, le Sultan Abou Yaqoub, a déchargé et incarcéré Abderrahmane Ben Yahya,

chargé de la ville de Fès pour trahison de la confiance du Sultan. De même, toute son équipe composée des trésoriers en deniers et des trésoriers en nature chargés de la ville de Meknassa, de Rabat et de Taza étaient déchargés, avec confiscation de tout leur argent, et «mis en débet» pour remboursement de la somme de 400.000 Dinars.

C'est le cas également pour Abou Ali Omar Ben Ayoub, qui était chargé de l'exécution

des dépenses sous le règne de Yaaqoub Al Mansour qui, après «une mise en débet» de 15.000 dinars et son incarcération, a reçu une grâce du Sultan.

Il est à noter aussi que les chargés de recouvrements (Mouchrifines, trésoriers en deniers, trésoriers en nature et les oumanas) étaient soumis à un système de mobilité pour éviter toute forme d'abus ou de résistance vis à vis du pouvoir central et pour garantir leur fidélité et leur soumission d'un côté, et la préservation des deniers publics d'un autre côté.

Les Oumanas étaient responsables de la tenue de la comptabilité dans des registres comptables et de la gestion des fonds et de l'emmagasinement des produits en nature, et devaient rendre compte à l'amine des hissabates, à l'amine des Oumanas et au Sultan.

En conclusion, le système financier

public au Maroc a connu une évolution à travers l'histoire du pays et a fait l'objet de réformes pour répondre, d'un côté, au mode de gouvernement de chaque dynastie et aux besoins des crises économiques qu'a connu le pays. Les Oumanas constituaient, en termes de gestion financière, l'acteur majeur de ce système.

C'est sur eux que reposait toute la charge financière du pays dans ses volets recettes, dépenses et le maniement des fonds en deniers ou en nature et enfin c'est également, sous leur responsabilité, que la comptabilité a été tenue.





Taoufik Kobb
Trésorier Préfectoral
Casablanca Centre Ouest

Aperçu historique sur le recouvrement des créances publiques au Maroc

De par le monde, la construction de l'État moderne tel qu'il est connu aujourd'hui, est faite autour de l'impôt, compris comme un fait politique et social⁽¹⁾. De ce fait, l'évolution de l'histoire des nations et des États ne peut être étudiée ni évaluée loin de son système fiscal.

L'organisation financière publique, représente la pierre angulaire du système étatique au travers des ressources et des moyens qu'elle mobilise pour le pays, permettant l'ancrage des liens politiques entre les gouvernants et les gouvernés, sa vitalité et son indépendance vis-à-vis des puissances extérieures ainsi que la pérennité du pouvoir politique.

A travers l'histoire des différentes dynasties, le Maroc disposait d'une organisation financière, reflétant un système financier public, certes, loin de la forme institutionnelle telle que l'on connaît aujourd'hui, mais, structurait et organisait «légalement» par le pouvoir central, bien que les coutumes ne fassent pas défaut non plus.

Sous le règne des différentes dynasties qui ont gouverné le Maroc, le système fiscal était caractérisé par une dualité des «charges publiques», permettant une combinaison entre les prélèvements religieux la Zakat, l'Achour et le Kharadj et ceux qualifiés de «nouveaux» centrés autour des «Moukous».

Les premiers, fondés sur les règles

du Coran et des Hadiths, leur recouvrement était «accessible» principalement en période de force du pouvoir politique central, mais également du fait que le refus de s'acquitter de ces charges financières religieuses, représentait une violation des principes religieux.

Tandis que les périodes de faiblesse du pouvoir politique central, étaient toujours des moments de tensions et de résistances qui prenaient des formes de «révoltes fiscales» de la part des tribus et de «représailles» de la part du pouvoir.

Les deuxièmes représentaient de nouvelles impositions introduites pour répondre au besoin de financement de l'État, pour accompagner son élargissement et sa croissance en période de force, ou même faire face aux dépenses exceptionnelles surtout en période de faiblesse, marquée par les révoltes et les guerres.

Cette contribution se propose d'apporter des éclaircissements sur l'organisation financière et surtout fiscale du Maroc durant son histoire moderne, à travers un aperçu historique sur les natures d'impôts et charges fiscales qui ont formé le panier fiscal du trésor public des anciens régimes et la dualité des impositions qui a caractérisé le régime financier du Maroc d'autrefois (I).

Bien évidemment un intérêt bien particulier est porté aux modalités de

recouvrement des impôts religieux et ceux qualifiés de «nouveaux» avec un focus sur la dualité qui a marqué ces procédures sous le règne du Sultan Moulay Hassan 1^{er}, entre le recouvrement direct et l'affermage de ce pouvoir régalien. (II).

L'évolution historique des impositions fiscales au Maroc

Comme dans tous les pays musulmans, les prélèvements obligatoires composant l'aumône légale étaient la «Zakat», et «l'Achour». De même, les premiers temps de l'Islam ont été marqués par d'autres «impositions» religieuses qui ont alimenté les ressources de «l'État» à savoir le «Butin» résultant des «guerres saintes» et de la «Djezya» impôt de capitation payé par les non musulmans nommés «Ahl dhimma» qui vivaient dans les territoires de l'Islam, en contrepartie de leur protection.

Avec l'agrandissement et l'accroissement du territoire des pays musulmans, un nouveau droit s'est ajouté au panier «légal» à savoir le «Kharadj», afférent aux droits payés par les territoires vaincus en contrepartie de la conservation de leurs terres, sous la protection des musulmans. Ce produit était également versé au trésor public appelé «Bit El Mal» géré par le Sultan en sa qualité de «Khalife».

Plus tard, le panier fiscal de «l'État»

1- Seligman, Edwin Robert Anderson, Essais sur l'impôt, édition M. Giard & e. Brière, 1914

a connu un élargissement à travers l'institution de nouveaux impôts, au-delà de l'aumône légale, marquant ainsi la dualité des impositions fiscales : impôts religieux et impôts nouveaux.

Le débat au sujet de cette dualité entre impôts religieux et impôts «nouveaux», prenait une impulsion qui dépassait l'aspect administratif, organisationnel ou même religieux, pour atterrir sur le terrain du politique, mettant en cause, dans certains moments de l'histoire du Maroc et dans certains cas, la légitimité du pouvoir lui-même.

Cette première partie présente dans un premier temps un aperçu historique sur les natures d'impositions chez les «Almoravides» et les «Almohades» (1) et en deuxième temps les impositions fiscales dans le cadre du «Tertib» sous le règne du Sultan Moulay Hassan 1^{er} (2)

Aperçu historique sur les natures d'impôts sous le règne des Almoravides et des Almohades

La dynastie des «Almoravides» représentait un retour à la fiscalité religieuse pure, en matière d'imposition et de perception d'impôts. Durant leur règne, notamment en période impériale et de force, ils ont aboli les contributions qu'ils qualifiaient «d'illégales», tels que les «Magharems» et les «Moukous⁽²⁾». Pour eux «Le prédicat de la Vérité et l'abolition de toute injustice et toute fiscalité non coranique⁽³⁾»

Les «Moukous» pratiqués bien avant le règne des «Almoravides», comprenaient les impôts afférents

aux opérations commerciales, les droits d'entrée aux Souks et aux marchés et les droits de portes.

Par contre le «Maghram» représentait une sanction financière. A qualité d'impôt arbitraire et extraordinaire, il était appliqué sur une ville ou une tribu pour dédommagement ou remboursement à autrui, généralement des notables ou des agents de l'Etat, suite à un vol ou un préjudice causé par l'un de membres de la tribu.

Il était également fait recours au «Maghram», lors de conduites et d'actions rebelles au sein de certaines villes ou tribus. Autrement dit, c'est une «pénalité» financière issue du système de responsabilité collective.

Pendant tout son règne, de 453 à 500 de l'hégire, l'émir almoravide Yousef ben Tachefine ne préleva que les charges religieuses : la «Zakat» «El Achour», la «Djezya» et le cinquième du «butin».

Suite à la multiplication des besoins de financement de l'appareil étatique, les Sultans «Almoravides» ont procédé à l'émission de nouveaux impôts nommés «KABALLAT», «redevances» à l'instar des droits sur les cérémonies, sur les lieux de fêtes, sur les successions, l'impôt agricole, les droits de quitter le territoire, y compris le voyage d'une ville à une autre, appelé droit de portes et les droits de passage ou d'usage des ponts.

Sous le règne de la dynastie des «Almohades», qui considérait que la force de l'État émane de la force de son système financier, l'impôt fut établi pour la première fois sur

des bases administratives claires, préétablis et modernes.

Au début de leur règne, les «Almohades», ont adopté la fiscalité religieuse, à savoir la «Zakat» et «l'Achour». Plus tard, avec la dimension impériale de l'Etat, les «Almohades» ont développé un nouveau système fiscal plus moderne, adapté aux transformations du pays et répondant aux contraintes budgétaires de l'État.

Les «Almohades» disposant d'une vision très ambitieuse de modernisation et de structuration de l'Etat, ils ont lancé un chantier de taille visant la réforme des ressources publiques, l'organisation de l'administration fiscale et la répartition des charges publiques. Sur la base d'un programme de recensement général des territoires de l'empire, le Sultan Abdelmoumen Ben Ali a ordonné une répartition de l'impôt selon les propriétés foncières entre les mains des tribus. Pour y arriver, un «cadastre» fut institué pour déterminer les matières imposables et maîtriser l'assiette fiscale.

Dans ce schéma, la tribu représentait l'unité d'imposition fiscale. La liquidation de l'impôt était assujettie sur la surface des terres détenues par chaque foyer, avec un droit d'abattement forfaitaire du tiers. (Considéré comme terres non exploitées ou non fertiles)

En sa qualité de chef du Diwan, «Sahib El Achghal» disposait d'un personnel composé de chefs de services, de «trésoriers» et de «percepteurs d'impôts» nommés «Oumanas», représentant des techniciens du pouvoir, recrutés en majorité parmi les personnalités

2- «ROUDH EL – KARTA, Histoire des Souverains du Maghreb et annales de la ville de Fès» traduction A. Beaumier, p 173 et suivantes. Histoire des Berbères, d'IBN KHALDOUN, traduction, de Slane, tome.1 p.9 et suivantes, cité par Michaux Bellaire, «l'organisation des finances au Maroc» publication de la mission scientifique du Maroc, édition Paris Ernest Leroux, 1907.

3- Daniel Rivet «Histoire du Maroc de Moulay Idris à Mohammed VI» édition Fayard, Collection : Biographies Historiques Octobre 2012

de grandes confiance. Ils étaient investis d'une autorité absolue, sous le contrôle du Sultan, pour la perception d'impôts.

Le panier fiscal était composé de deux natures d'impôts :

- Les impositions religieuses : la Zakat, la Djezya, l'Achour, le Kharadj, le Butin, le cinquième sur les exploitations minières à l'instar de la mine de ZAJNDAR dans le Souss, en 578 Hégire.
- Les impositions nouvelles :
 - Les investissements publics : il s'agit des revenus du domaine public, issus principalement de «la réforme agraire» des terres⁽⁴⁾, les revenus de la location des bâtiments commerciaux publics⁽⁵⁾.
 - Les confiscations et les saisies: Les Sultans des Almohades étaient très sévères dans le contrôle des gouverneurs, des ministres, et des responsables de l'administration fiscale. A cet effet, ils n'hésitaient pas à saisir leurs biens et les confisquer au profit du «Bit El Mal» en cas d'abus ou d'enrichissement non justifié.

En plus des impôts précités, les «Almohades» lors des périodes de faiblesse de leur règne, prélevaient les impôts suivants :

- Les droits de portes et des ponts.
- Les «Moukous» : afférent à la commercialisation des produits et à leur transformation.

Les impositions fiscales dans le cadre du «Tertib» sous le règne du Sultan Moulay Hassan 1^{er}

En 1881, le Sultan Moulay Hassan 1^{er} a lancé une réforme du système fiscal du pays, intitulée le «Tertib». Il s'agit d'une nouvelle imposition sur les revenus⁽⁶⁾ appliquée sur toutes les exploitations productives quel que soit leur caractère, commercial, agricole, artisanal, minier etc...

Le «Tertib» était une tentative de réforme structurelle, permettant un nouveau cadre réglementaire des matières fiscales, des principes d'impositions, des modalités de liquidation et de recouvrement. Ainsi, la responsabilité de «l'administration fiscale» notamment en matière de recensement, de taxation et de recouvrement, est confiée aux «Oumanas», avec l'assistance des chefs de tribus et des gouverneurs⁽⁷⁾.

Après leur consentement, les «oumanas», les chefs de tribus et les gouverneurs, avisaient le pouvoir central de leur travail de recensement des matières imposables de chaque tribu, pour validation par le Sultan⁽⁸⁾.

Le facteur d'imposition retenu avec «Tertib» n'est plus lié aux simples relations sanguines entre les membres des différentes familles mais à la «domiciliation». Ainsi, tous les citoyens se trouvant dans un territoire, sont des contribuables au regard du Sultan, quel que soit le lien avec la tribu⁽⁹⁾.

Le Sultan ordonnait le recensement des tribus, y compris les personnes jouissant des exonérations, avec une actualisation mensuelle permettant un suivi de la mobilité et des déplacements des tribus et des contribuables⁽¹⁰⁾. Ce principe de «mobilité» de la matière imposable, institué comme un «droit de suite» au profit de l'Etat, a permis de faire face à l'évasion fiscale, suite à la migration des personnes entre les tribus.

Les «Oumanas» procédaient mensuellement à une actualisation des rôles et des listes des contribuables, aux fins d'ajustements des charges fiscales de chaque tribu, en fonction des déplacements et des changements des «domiciliations» des contribuables.

En outre, avec le «Tertib» la matière imposable n'est plus le foyer appelé «Kanoun» ou «Khayma», mais c'est la fortune ou le revenu. Bien que l'application de cette nouvelle règle est restée limitée aux subdivisions des petites tribus⁽¹¹⁾, cette innovation représentait une prémisse du principe de la capacité contributive des redevables⁽¹²⁾.

Après recensement des matières imposables, la liquidation était faite sur la base d'un référentiel préétabli, appelé «Mithkal» et non plus sur l'estimation sommaire et arbitraire des gouverneurs et des «Oumanas». Cette innovation était garantie par la régularité des opérations de recensement, le suivi

4- On peut citer l'Olivier de Marrakech avec un revenu annuel de 30.000 dinars, de Meknassa avec un revenu annuel de 35.000 dinars et de Fès avec un revenu annuel de 50.000 dinars

5- Il s'agit de bâtiments commerciaux construits par l'Etat destinés à la location.

6- TAIB Biad, «le Makhzen, l'impôt et le colonialisme, l'impôt de Tartib 1880 à 1915» édition Africorient 2011, page 196

7- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas de Zenata en date du 19 décembre 1884, registre n° 360, page 91. Cité par Heraj Touzani, «les Oumanas au Maroc sous le règne du Sultan Moulay Hassan premier» Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Rabat, collection, Thèses et mémoires, édition Fedalla, janvier 1979.

8- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas de Mokhtar en date du 2 décembre 1884, registre n° 360, page 13. Cité par Heraj Touzani, op cité.

9- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas d'Olad Cheikh et leurs Chioukhs en date du 27 janvier 1885, registre 360 page 212, cité par Heraj Touzani, op cité.

10- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas Taleb Abdellah Ben Ghazouani et Taleb Abdelkader Ben Bouchaib en date du 12 décembre 1885, cité par Heraj Touzani, op cité page 161.

11- Lettre du Sultan aux Oumanas d'Olad Ziyani Ahl Derroua, en date du 7 décembre 1884, cité par Heraj Touzani, op cité page 37

12- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas de Sefafaa et leurs Chioukhs en date du 19 janvier 1885, cité par Heraj Touzani, op cité, page 189.



et l'actualisation des fortunes et des biens de l'ensemble des tribus et des villes.

La centralisation des données, permettait au pouvoir central, d'évaluer les fortunes «matières imposables» des contribuables, sur la base d'un référentiel standard de poids et mesures, appelé «Mithkal»⁽¹³⁾ Cet encadrement a permis, non seulement, de faire face aux abus et aux décisions arbitraires des gouverneurs et des Oumanas⁽¹⁴⁾, de tenir des prévisions des ressources fiscales, mais surtout, maîtriser le pouvoir fiscal au niveau central.

Cela dit, qu'en est-il des natures des impositions formant le panier fiscal de l'Etat sous le règne du Sultan Moulay Hassan 1^{er} ?

a. Les impositions de nature religieuse

Ce sont les prélèvements issus des prescriptions du Coran et des Hadiths appliqués sur l'argent en espèces, le bétail, le commerce et l'agriculture : la Zakat et l'Achour et la Djezya. La particularité observée, réside dans la dualité d'organisation de ces «impôts religieux», tout en gardant les appellations islamiques de ces impôts. L'Etat a changé les fondements d'acquiescement de ces droits à caractère religieux. Certaines Tribus ont été obligées de les payer en espèces selon des montants fixes, abstraction faite du niveau des récoltes annuelles⁽¹⁵⁾.

b. Les autres natures d'impositions traditionnelles

Cette catégorie d'impôts était composée de :

- La Hadiya : elle représentait une donation obligatoire faite au Sultan par ses sujets, à l'occasion des trois fêtes religieuses ;
- La Soukhra : c'est une contribution pécuniaire versée par les tribus aux agents du Sultan à l'occasion de leurs passages ou de leurs missions chez elles, à l'instar des facteurs de poste appelés «RAKAS⁽¹⁶⁾», des experts de recouvrement appelés «KHARAS⁽¹⁷⁾» et des groupes militaires⁽¹⁸⁾ ;
- La Mouna : Cette contribution en nature portait sur les besoins en nourritures, moyens de transports et autres besoins exprimés par les agents de l'Etat en passage ou en mission chez les tribus. Dans certains cas cette contribution pouvait être exigée en espèces. L'évaluation de la Mouna et de la Soukhra, dépendait en grande marge, de l'importance et de la nature des agents de l'Etat : militaires, fonctionnaires civiles, magistrats ou même des personnalités d'arbitrage.
- La Ghrama : Il s'agit de contributions imposées à titre de punitions ou de sanctions financières à l'encontre des tribus⁽¹⁹⁾ qui ont connu des actions de séditions, de résistances ou de révoltes contre l'Etat. Cette contribution obligatoire était imposée, également en cas de crime, de préjudices causés par une

tribu ou l'un de ses membres, ou en cas de dégâts subis par les biens de l'Etat ou l'un de ses agents dans les territoires des tribus⁽²⁰⁾.

- La Harka : Il s'agit du contingent exigé des tribus à l'occasion des expéditions militaires de l'État. Cette contribution obligatoire représentait la participation de la tribu dans le financement de l'opération militaire dirigée directement par le Sultan. Les tribus prenaient en charge le financement et l'armement nécessaires⁽²¹⁾ de leurs «appelés». La valeur de cette contribution dépendait du nombre des appelés de chaque tribu, de la nature et de l'importance de la mission, notamment si elle est dirigée directement par le Sultan.

c. Les nouvelles impositions

Il s'agit principalement des impositions douanières, perçues par les «Oumanas» des ports, des «Moukous», des recettes domaniales et des recettes de la Poste.

i. Les impositions douanières :

Les droits de douanes étaient conventionnels entre le Maroc et les pays avec qui il entretenait des relations de commerce. Ces droits étaient composés de droits à l'importation nommés «Aachars»⁽²²⁾ et de droits à l'exportation appelés «Sakas»⁽²³⁾.

- Les droits à l'importation : ils représentaient le 1/10 du prix de la marchandise. Les «Oumanas» des ports, avaient la charge de taxation

13- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas d'Olad Houcine en date du 9 décembre 1884. Cité par Heraj Touzani, op cité. Page 48

14- لبؤرخ محمد بن إبراهيم السبائي المراكشي البستان الجامع لكل نوع حسن و فن مستحسن في عيد ماثر مولاي الحسن - ص 120

15- Jermene Ayache «La crise financière au Maroc après l'invasion Espagnole en 1860» page 16 et suivant

16- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas et chioukhs de Olad Bouzrara en date du 11 décembre 1884 «registre des Oumanas et Chioukhs des tribus de l'ouest Doukala» cité par Heraj Touzani, op cité Page 47.

17- Lettre du Sultan adressée à l'Amine Taleb Mohamed Ben Bouaza El Hajoui en date du 18 décembre 1884 «registre des Oumanas et Chioukhs des tribus de l'ouest Doukala» cité par Heraj Touzani, op cité, page 86

18- Lettre du Sultan adressée à l'Amine El Ababda et leurs nouveau Cheikh en date du 10 décembre 188, «registre des «Oumanas et Chioukh des tribus de l'ouest Doukala» Page 39 cité par Heraj Touzani, op cité.

19- Michaux Bellaire, «les impôts Marocains» Archives Marocaines, Vol I, 1904, page 71

20- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas de Zenata et leurs Chioukhs, en date du 11 Janvier 1885, registre n° 360 page 158 cité par Heraj Touzani, op cité.

21- Lettre du Sultan adressé aux Oumanas et chioukhs d'Olad Ferej en date du 17 Avril 1885. Cité par Heraj Touzani, op cité page 158

22- Ahmad ibn Khalid al-Nasiri al-Salawi, «Kitâb al-Istiqa li-Akhbar Al-Maghrîb duwal al-Aqsa Istiqa», tome 9, page 71 et 183.

23- Ahmad ibn Khalid al-Nasiri al-Salawi, op cité page 71 et 183.

sur la base des prix appliqués dans les marchés locaux du pays. Généralement cette opération se faisait au détriment du trésor public, du fait de l'absence d'un référentiel des prix actualisé et normalisé.

- Les droits à l'export : il s'agit de droits fixés selon la nature des marchandises et des produits exportés perçus par les Oumanas des ports en deniers et en natures en fonction des marchandises exportées.

ii. Les recettes des «Moukous»

Ce sont des impositions indirectes, non religieuses, appliquées sur les marchandises destinées au commerce interne. Ces impôts ont été qualifiés d'instables, du fait que leur institution dépendait de la situation financière de l'Etat⁽²⁴⁾. Ils sont constitués de droits des portes et de droits sur les ventes aux souks.

- Les Droits de portes ou du «sabot» appelés «Hafer» :

Les marchandises et produits en provenance des villes étaient soumis à des droits d'entrée et de sortie. Le montant de l'imposition variait selon la nature de la marchandise, des produits et des bestiaux employés dans le transport, servant d'indicateur d'estimation et de mesure du poids de «la matière imposable».

Toutefois, il faut préciser que ces droits, bien qu'ils portaient l'appellation de «droits de portes», ne frappaient que les marchandises et les produits destinés à la vente dans la ville. Les commerçants

qui s'arrêtaient dans des villes pour escale ne payaient rien⁽²⁵⁾. Les commerçants recevaient des quittances portant justification du paiement.

- Les droits des souks ou sur les ventes

Ces sont des impositions sur les marchandises et les produits de toute nature : produits alimentaires, matières premières, bétail, épices, légumes et fruits, céréales, bois, métaux, produits importés etc. Ces impositions portaient sur la phase de la production ou de la transformation et la phase de la commercialisation.

- Moukous et de la production

Appliqués sur les matières premières destinées à la production des produits finis, tels que : le cuir, la laine. Ils peuvent également porter ou bien sont portés sur la période de traitement et de fabrication tels que, les activités de tannage, les exploitations du savon, les fours de la chaux et d'agglomérés, les fours de poterie etc.

- Moukous de commercialisation

Ces droits portaient sur les opérations de commercialisation et de vente des produits et marchandises. Ils frappaient les transactions commerciales, telle que la taxe sur les ventes des céréales, des huiles, du beurre etc.... La taxe était supportée à pied d'égalité entre le vendeur et l'acheteur. Bien que son nom donne l'impression d'une taxe supportée par le consommateur, elle était partagée entre les deux parties⁽²⁶⁾.

iii. Les recettes domaniales

La gestion du domaine public était confiée aux «Oumanas» des villes. Les recettes y afférent étaient composées de trois catégories :

- Les recettes des bâtiments domaniaux : comprenaient les revenus des locations des bâtiments et des logements, des boutiques, des hôtels et des magasins, des étables et des écuries, des fours, des moulins et des bains publics ;
- Les recettes des fermes et des terres agricoles : les revenus d'exploitation et d'usage des pâturages, des champs fertiles, des conduites d'eau d'irrigation relevant du domaine public ;
- Les recettes provenant des ressources naturelles : les revenus émanant des exploitations minières de toute nature, de la pêche en fleuve, (pêche de l'alose) etc.

iv. Les recettes de la Poste

Suite à une première expérience du service de la Poste au Nord du pays, le Sultan Moulay Hassan 1^{er}, avait décidé de généraliser ce service sur tout le Royaume⁽²⁷⁾. Soumis, sous la présidence de Hadj Othman ben Abdelkrim Ben Jaloune, le service de la Poste assurait la distribution des lettres moyennant une rémunération recouvrée par les «Oumanas» des villes.

24- Après la défaite d'Isli, Moulay Abderrahmane a institué des «Moukous» sur la vente du cuire et du brétaille en 1850

25- Lettre du Sultan en date du 9 décembre 1884 adressée à Abdelkader Hillali Amine de Bouzrara, sur la perception par Amine de la ville de Rabat des droits de portes sur les commerçants de la laine, à destination de la ville de Fès. Cité par Heraj Touzani, op cité

26- Selon le Dahir d'organisation de Moustafad de Debdou, «le paiement de la taxe sur la vente des céréales est un dirham par Moude, supporté par le vendeur et l'acheteur». Dans certain cas la taxe était perçue en nature, à l'instar du savon. Cité par Heraj Touzani, op cité

27- Dahir relatif à l'organisation du service de la poste au Maroc, en date du 22 Novembre 1892.



Les modes de recouvrement des différents impôts

A l'instar de la dualité des natures d'impôts, l'Etat avait le choix entre un recouvrement direct des impôts par ses propres agents, ou bien une sous-traitance de cette compétence, à travers la technique de l'affermage ou de la cession.

Cette deuxième partie, présente dans un premier temps, les modalités de recouvrement des impôts directs notamment les impôts de nature religieuse (1) et en deuxième temps, le recouvrement des «Moukous» (2).

Les modalités de recouvrement des impôts directs

Le recouvrement des impôts directs était confié au corps des «Oumanas», assistés par les chefs des tribus et les gouverneurs. Après validation du Sultan valant «ordre exécutoire» des propositions d'imposition faites au niveau local⁽²⁸⁾. A l'exception de la «Harkas» liée aux opérations militaires du Sultan imprévues, le recouvrement des autres natures, était bien encadré en matière d'échéances et d'exigibilité.

Cette opération était bien encadrée, de par la qualité des agents («Oumanas», gouverneurs des «Adoules» et parfois même des magistrats) chargé de la préparation des listes et des rôles des redevables. Par ailleurs, le Sultan pouvait commissionner des experts en agriculture, en poids et mesures,

afin d'assister les «Oumanas» dans leur mission⁽²⁹⁾.

La campagne de recouvrement était conditionnée par l'avènement de la période des récoltes et sur ordre direct du Sultan, qui adressait des lettres dans ce sens aux différents gouverneurs et «oumanas» du pays, dans tout le Royaume⁽³⁰⁾.

Dans certaines situations, même en présence des gouverneurs et de leurs forces de l'ordre, les «Oumanas» et les chefs de tribus, se trouvaient confrontés à des réticences et voire même de la résistance de la part des contribuables.

Si le refus de paiement émanait d'un contribuable ou d'un groupe limité, le Sultan demandait aux gouverneurs de les envoyer auprès de lui afin de recueillir leurs doléances et de prendre, ainsi les décisions convenables⁽³¹⁾.

Toutefois, s'il s'agit d'un refus collectif d'une tribu ou d'une région, le Sultan envoyait une expédition militaire pour les forcer au paiement des impôts dus. Ces expéditions militaires représentaient une occasion pour l'État de rappeler les tribus à l'ordre, de punir les tribus rebelles et de réprimer les éventuelles résistances au paiement notamment chez les tribus lointaines⁽³²⁾.

A la fin de la campagne de recouvrement ordonnée par le Sultan, les «Oumanas» et les chefs de tribus, après comptage et arrêt des recettes, versaient les impôts en espèces⁽³³⁾ entre les mains des «Caïds» et déposaient ceux en

nature directement aux magasins construits à cet effet par l'État, appelés «Amrasses» et «Hangars».

L'opération d'emmagasinement des impôts en nature dans les «Hangars» n'était pas une norme pour l'ensemble des produits. Les recouvrements en nature des céréales, étaient par contre acheminés aux «Oumanas» des ports pour exportation, surtout à destination des pays européens.

Ainsi, les produits de l'impôt sur les récoltes des céréales des tribus de «Chaouia» étaient déposés au port de Casablanca, ceux des tribus de «Doukala», au port d'El Jadida, ceux des tribus de «Aabda» au port de Safi, ceux de «Chiadma» au port d'Essaouira, tandis que le port de Larache recevait le produit des impôts des tribus limitrophes.

Après centralisation des recettes et déduction des dépenses, des frais de fonctionnement du «Caïd» et de son appareil administratif au niveau local, ce dernier acheminait les montants perçus au Sultan, à l'exception de la «Hadiya» qui exigeait le déplacement du gouverneur ou de son suppléant pour la présenter au Sultan selon les traditions et coutumes⁽³⁴⁾, en cérémonie officielle.

S'agissant des droits de douanes recouverts par les «oumanas» des ports, les contribuables recevaient des quittances justificatives, détaillées, comportant les éléments d'identification de la partie versante, de la marchandise, avec précision

28- Jermane Aiache, op cité page 16 et suivant.

29- Lettre du Sultan adressée à l'Amine Taleb Idriss Massoudi en date du 8 juin 1884. Cité par Heraj Touzani, op cité

30- Lettre du Sultan adressée aux Oumanas Mokhtar en date du 4 décembre 1884, Cité par Heraj Touzani, op cité page 19.

31- Lettre du Sultan adressée à l'Amine Ali Ben Korchi Hanouni et le Cheikh de la Tribu en date du 16Mai 1885. Cité par Heraj Touzani, op cité page 182.

32- Lettre du Sultan adressée aux «Oumanas d'Iyala du Caïd Abdellah Ziyadi en date du 24 janvier 1885, registre 360, page 206, et lettre adressée à l'Amine Touazit en date du 8 décembre 1884. Cité par Heraj Touzani, op cité page 34.

33- Lettre du Sultan adressé à l'Amine d'Iyala du Serviteur Tkhili en date du 2 Janvier 1885. Cité par Heraj Touzani, Op cité page 30

34 - «ابن زيدان «العز والصلوة» ج 1 ص 151 وما بعدها

de la nature, du poids et du montant payé. Cette quittance dispensait l'exportateur d'un deuxième paiement en cas de transition dans un autre port.

Les commerçants pouvaient bénéficier de facilités de paiement sous forme d'échelonnement ou de paiement par acomptes⁽³⁵⁾ des sommes dues, sur dérogations spéciales accordées par le Sultan⁽³⁶⁾.

De même, les «Oumanas» des ports percevaient des droits de débarquement appelés droits d'accostage des bateaux de commerce⁽³⁷⁾ dont la liquidation se faisait sur la base de la taille des bateaux.

Pour la gestion du domaine, les «oumanas» des villes, tenaient des registres retraçant l'ensemble des biens, leurs valeurs locatives, les listes actualisées des locataires et le suivi des versements périodiques. Les clauses des contrats de location des bâtiments n'étaient pas identiques, elles différaient selon la nature des biens, des exploitations et même des contractants ⁽³⁸⁾.

Quant aux terres agricoles, aux fermes et aux exploitations minières, les «Oumanas» étaient libres de choisir le mode de gestion, qui pouvait être soit la location à l'instar des bâtiments, soit l'exploitation directe et soit le versement des produits de cession des récoltes

agricoles et des métaux extraits des mines⁽³⁹⁾.

Les modes de recouvrement des Moukous

Le recouvrement des Moukous se faisait selon deux modes : le recouvrement direct ou l'affermage.

a. Le recouvrement direct des Moukous

Les opérations de recouvrement étaient confiées aux «Oumanas» des villes appelés «Oumanas el Moustafad». Chaque «Amine» disposait d'un nombre de collecteurs chargés de la perception des droits de portes et des droits de Souk, de la tenue des registres et de la centralisation des recettes entre les mains des «Oumanas al Moustafad», qui veillaient au contrôle des versements de leurs collecteurs, de l'exactitude de la tenue de leur comptabilité et du respect des règlements⁽⁴⁰⁾.

b. L'affermage des droits de recouvrement

Il s'agit d'un contrat de location du droit de recouvrement des taxes et des impôts conclu avec une tierce personne, suite à une opération d'enchère publique⁽⁴¹⁾ «au commencement de l'année musulmane, c'est-à-dire au mois de

Moharrem ou de l'Achour⁽⁴²⁾»

Le contrat comportait des clauses imposées par l'Etat, notamment, le respect des taux des impositions, les règles de perception des taxes, le droit de l'administration de retirer le droit «d'affermage» suite à une meilleure offre présentée par un concurrent à n'importe quel moment du contrat.

Le contrat prévoyait également les échéances de versement du produit du contrat d'affermage au trésor public, qui variaient selon la nature des droits affermés. Généralement il se faisait à la fin de chaque mois comme c'est indiqué dans une lettre du Sultan adressée au «Mouhtassib» de la ville de Marrakech en date du 25 septembre 1892⁽⁴³⁾.

Dans d'autres cas, le contrat imposait aux fermiers de verser les droits aux «Oumanas» chaque fin de journée⁽⁴⁴⁾. Dans son ouvrage sur «l'organisation des finances au Maroc», Michaux Bellaire précisait que «Par mesure de précaution, l'Amine El Moustafad exige, des fermiers, le paiement d'un mois de loyer d'avance au moment des enchères et chaque mois continue à être payé à l'avance sous peine de rupture du contrat, de façon qu'à la fin du contrat il n'y ait ni retards ni difficultés pour le paiement du dernier mois⁽⁴⁵⁾».

35- Lettre du Sultan aux «Oumanas «du port de Safi en date du 29 Mars 1878, Documentation de l'année 1925, Cité par Heraj Touzani, op cité

36- Lettre du Sultan adressée aux «Oumanas du Port d'Essaouira en date du 29 Mars 1878, relative à une facilité accordée au commerçant Youssef EL MLIH sur les droits de l'imports et l'export pour une durée de 3 mois. «Documentation de l'année 1925» n° 6/302, archives du Maroc. Cité par Heraj Touzani, op cité

37- Article 32,39 et 42 de la convention de 1861 entre le Maroc et l'Espagne. Cité par Ibn Zidan dans «Ithaf Aalam Al-naas Bi-Jamaal Akhbaar Hadirat Miknas» tome 3 page 506.

38- Lettre du Sultan adressée aux «Oumanas du Moustafad de Marrakech en date du 22 Aout 1892, sur la réservation des boutiques abritant les manufactures de bijouterie aux Juifs et Chrétiens. Cité par Heraj Touzani, op cité

39- Lettre du Sultan adressée à Amine Moustafad Casablanca en date du 9

Février 1884, registre n° 360, Cité par Heraj Touzani, op cité page 46.

40- Lettre du Sultan adressée à Amine de la ville de Rabat en date du 9 décembre 1884 citée par Heraj Touzani, op cité, page 121.

41- Lettre du Sultan aux «Oumanas «du Moustafad de Marrakech en date du 26 Mars 1893, n° 136 «recueil des lettres du Moustafad de Marrakech». Cité par Heraj Touzani, op cité

42- Michaux Bellaire, op cité page 238

43- Lettre du Sultan n° 139 «recueil des lettres du Mouhtassib de Marrakech», Cité par Heraj Touzani, op cité

44- Lettre du Sultan à Amine Moustafad Meknès en date du 3 juin 1887, Cité par Heraj Touzani, op cité

45- Michaux Bellaire «l'organisation des finances au Maroc» page 238, publication de la mission scientifique du Maroc, édition Paris Ernest Leroux, 1907.





Perception de l'impôt au Maroc
Le Monde illustré 16 novembre 1861

En plus, le Sultan accordait des remises gracieuses aux fermiers sur demande en cas de pertes⁽⁴⁶⁾ liées à des événements exceptionnels notamment, la sécheresse. L'Etat sanctionnait les tentatives de falsification ou de malversation de la part d'un fermier par des exclusions provisoires ou définitives de la participation dans les opérations d'enchères et d'affermage⁽⁴⁷⁾.

L'avis des «Oumanas» locaux était déterminant dans le choix du mode de recouvrement. Généralement «les droits de marchés, la régie du tabac, du kif et de l'opium, la régie du soufre et les droits des portes

sont mis en vente aux enchères⁽⁴⁸⁾». Cette faculté accordée aux «Oumanas» de décider du mode de recouvrement, encourageait des pratiques de malversations et de détournements des recettes soit directement par les «Oumanas» et leurs collecteurs, soit à travers des compromissions entre les «Oumanas» et les fermiers⁽⁴⁹⁾.

Michaux Bellaire soulignait à ce titre «que la ferme des Meks, donne lieu à tous les abus. Les enchères sont rarement faites sans arrangements particuliers avec l'Amin El Moustafad et la perception elle-même par les fermiers ou leurs agents est souvent

arbitraire, c'est-à-dire qu'elle retombe plus particulièrement sur les pauvres gens et sur ceux qui n'ont aucun protecteur influent⁽⁵⁰⁾».

Ces pratiques et abus de la part des «Oumanas», de leurs collecteurs, de la part des fermiers et leur personnel, amplifiait l'opposition et le refus des «Oulémas» aux «Moukous», de même, ils alimentaient les tensions des artisans, des petits commerçants et des agriculteurs⁽⁵¹⁾.

Le choix entre le recours au recouvrement direct et l'affermage, était guidé par des considérations purement financières de rentabilité. La nature des impôts ou le critère géographique n'expliquaient pas la décision de l'Etat

L'évolution de l'Etat marocain sous le règne des différentes dynasties a été marquée par une dualité d'imposition : impôts religieux et impôts «nouveaux», et une dualité de recouvrement : recouvrement direct et affermage.

A travers cet encadrement, l'objectif principal de l'Etat, était la maîtrise de l'appareil administratif fiscal, la sécurisation de ces ressources et la garantie de leur recouvrement. Le Sultan bien qu'il disposait d'une «administration» propre chargée de la couverture et la réalisation de toute l'activité fiscale, était le premier responsable des finances de l'Etat et le garant de la bonne marche de ses services dans le cadre de l'intérêt général.

46- Lettre du Sultan adressé à Abdellah Benouna Amine Moustafad Essaouira, en date du 14 Février 1893. Cité par Heraj Touzani, op cité

47- Ibn Zidan, op cité, tome 3 page 481.

48- Michaux Bellaire, op cité page 238.

49- Cas de la ville de Ksar Kebir, cité dans lettre du Sultan adressé au Mohtassib de la ville en date du 22 décembre 1893.

50- Michaux Bellaire, op cité page 70.

51- Révoltes des tanneurs de Fès en 1873 contre la lourdeur des Moukous et les abus de recouvrement.



Abdelhamid ZOUBAA,

*Cadre au service de la coopération internationale
en matière de finances de l'Etat et des collectivités territoriales*

Les modes de gestion des dépenses publiques au Maroc : Quelle évolution historique ?

Traiter de l'histoire de la gestion des dépenses publiques au Maroc depuis l'antiquité jusqu'à nos jours n'est à l'évidence, pas une tâche aisée, surtout lorsqu'il s'agit de l'aborder dans un article de quelques pages.

Néanmoins, pour être au fait des aspects majeurs qui ont marqué l'histoire des dépenses publiques au Maroc, nous avons opté pour une approche sélective de quelques aspects de la gestion des dépenses publiques, à travers l'analyse de leurs natures, de leurs caractères, de leurs typologies, des institutions chargées de leur gestion, de la nature du contrôle exercé, ainsi que de l'évolution de leurs modes de gestion à travers l'histoire, ce qui peut nous aider à disposer d'une vision aussi sommaire soit-elle de quelques aspects historiques de la gestion des dépenses publiques, à même de nous faire comprendre, de manière relative, la spécificité de gestion de chaque période.

Pour aborder ce sujet, nous avons

adopté une méthode de recherche basée sur une lecture sélective des documents et des ouvrages traitant de l'histoire du Maroc, ainsi que des "Dahirs" émanant des Sultans qui se sont succédé sur le règne du Maroc, sous forme d'ordres de paiement des dépenses publiques ou sous forme d'ordres fixant la nature, la quantité et la forme des dépenses à allouer aux bénéficiaires, et ce, afin de tirer des renseignements à caractère financier qui peuvent nous éclairer sur l'évolution historique des modes de gestion des dépenses au Maroc, à travers quelques aspects signifiants.

Ces aspects de gestion, peuvent être présentés à travers des tentatives de réponses aux problématiques suivantes: Comment les dépenses publiques ont été financées ? y avait-il des affectations des fonds à des dépenses spécifiées ? y avait-il des systèmes de contrôle efficaces ? Ce sont des questionnements auxquels nous essayerons d'apporter quelques éléments de réponses à travers l'analyse des événements et

des faits historiques ayant marqué la gestion des dépenses des différentes dynasties ayant régné sur le Maroc, tout en traitant de la problématique principale articulée autour de l'évolution des modes de gestion des dépenses publiques à travers l'histoire.

Etant donné que le Maroc a connu une histoire très riche, et vue la diversité des expériences des dynasties qui se sont succédées, à travers l'histoire, d'origines romaine, Vandale, Byzantine, berbère et chérifienne, adoptant chacune des méthodes de gestion diversifiées et variées, nous tenterons de présenter quelques aspects de gestion pour chacune de ces dynasties, tout en abordant la délimitation des typologies de leurs dépenses et en clarifiant leurs natures, leurs caractéristiques et leur mode de gestion, notamment, chez les byzantins (I), le khalifat islamique (II), les Almoravides(III), les Almohades(IV), les Mérinides(V) et enfin l'expérience des Alaouites jusqu'au protectorat(VI).

Le Maroc sous l'Empire Byzantin : le pouvoir absolu de l'Empereur

Pour comprendre le système financier et en particulier la gestion des dépenses publiques chez les Byzantins qui ont régné sur le Maroc pour plus d'un siècle et demi (533-709 J-C), il faut prendre en considération le statut de l'Empereur qui disposait d'un pouvoir absolu. Sa volonté constituait la seule source de droit. C'est lui qui distribuait les pouvoirs et nommait dans les

fonctions de l'Empire. Il était le chef de l'administration financière. C'est lui qui arrêta le total des dépenses annuelles, qui déterminait comment les dépenser, qui fixait le montant des impôts à recouvrer, et c'est lui qui détenait les caisses de l'Empire⁽¹⁾.

L'Empereur nommait un gouverneur à la tête de l'administration de chaque pays qui est le gouverneur

général et le chef de l'administration dans tous ses aspects, y compris l'administration chargée des finances⁽²⁾. Il nommait également un fonctionnaire appelé "Idiologos" chargé de superviser les recettes du pays ainsi que la perception de ses impôts. En principe, ce fonctionnaire contrôlait les actes du gouverneur dans le domaine financier⁽³⁾

1 - محمد ضياء الدين الرئيس: الخراج والنظم المالية للدولة الإسلامية، دار التراث القاهرة طبعة 1985 ص: 31 وما بعدها

3 - محمد ضياء الدين: نفس المرجع، ص: 33

2 - "They were, at the same time, the governors, or rather monarchs, of the conquered provinces, united the civil with the military character, administered justice as well as the finances, and exercised both the executive and legislative power of the state." Indique E.Gebbon dans le chapitre 6 de son ouvrage «the history of the decline a fall of the roman empire» .

Les gouverneurs des pays exécutaient la volonté de L'Empereur, ils recevaient les instructions, réceptionnaient les impôts et les renvoyaient à la capitale sans aucune autonomie⁽⁴⁾.

Ensuite, l'Empire byzantin a mené une réforme au niveau de la gestion des finances en remplaçant "l'idilogos" par un autre fonctionnaire appelé "Catholicos" indépendant du gouverneur avec une parfaite séparation de l'administration chargée des finances et celle des affaires générales.

La défense de l'Empire a constitué une priorité pour l'Empereur ; par conséquent, la majorité des dépenses de l'Empire Byzantin étaient destinées particulièrement

aux dépenses de l'armée et de son équipement, des forteresses et des casernes militaires⁽⁵⁾.

Une autre partie des dépenses était destinée aux constructions des ouvrages publics, des églises et des administrations, et ce, en plus des dépenses basiques relatives à l'approvisionnement du palais et aux fêtes et cérémonies officielles.

L'ère byzantin était marquée par une mauvaise gestion des dépenses publiques, et ce suite aux guerres qu'a connues l'empire qui ont causé un déséquilibre fatal entre les recettes et les dépenses dû à la masse importante des dépenses militaires. Comme l'a indiqué E.Gebbon dans son ouvrage «history of the decline a fall of the roman

empire» : «l'Empereur avait comme premier objectif : d'avoir les fonds nécessaires pour financer les guerres qu'il mène».

A noter, qu'en raison de la forte résistance opposée par les tribus berbères, les byzantins n'ont pas pu généraliser leur système financier sur tout le Maroc ; ils sont restés confinés à un territoire étroit dans certaines villes comme Tanger, Lixus (Larache) et Ceuta.

L'Empire Byzantin sera chassé par les musulmans suite aux conquêtes menées par les Omeyyades, et la plupart des tribus berbères se convertissent à l'islam. Dès lors, la gestion des dépenses publiques obéit aux règles de l'Islam.

L'ère du khalifat islamique et le début de l'organisation financière

Le Maroc, à l'instar de tous les pays arabes et nord africains, a été soumis aux conquêtes islamiques ce, depuis l'ère des Omeyyades, et par conséquent, et après avoir été soumis au système byzantin, son système financier est devenu, dès lors, celui adopté par le khalifat islamique, notamment, au niveau de l'organisation des institutions financières, de la perception de l'impôt et des modalités de gestion des dépenses et des deniers publics.

Donc, pour appréhender l'organisation financière et les modes de gestion des dépenses publiques des dynasties du khalifat islamique qui ont gouverné le Maroc à travers l'histoire, il nous paraît nécessaire de projeter un éclairage sur les aspects financiers qui ont marqué le début de la constitution de l'Etat islamique à la capitale de «AlKhalifat» jusqu'à l'ère des Omeyyades; qui ont mené les

premières conquêtes musulmanes au Maroc, exportant ainsi tout un système de gestion des finances publiques, encadré par des règles et des institutions mises en place depuis l'ère du "khalifa" Omar.

a- La constitution des "diwans"

Dès les premiers temps de l'Islam, les dépenses publiques ont occupé une place primordiale dans la législation financière islamique qui a veillé à affecter chaque recette à des dépenses particulières.

Comme l'indique Iben taymiya dans son ouvrage (السياسة الشرعية في إصلاح) (الراعي والرعية), il n'existait pas de «diwan» qui regroupe les recettes et les dépenses à l'ère du prophète. Les fonds ont été distribués dès leur perception. Selon leurs origines, ces fonds étaient affectés à des dépenses bien déterminées. Et le premier qui introduisit le "diwan" dans l'Empire

musulman fut le khalife Omar, et cela, dit on, pour la raison qu'Abou Horeira avait apporté du Bahreïn une somme d'argent tellement forte, de huit cent mille dirhams 800 000dh, que l'on ne savait pas comment s'y prendre pour en faire le partage, sachant que le "khalifa" Omar, veillait lui-même régulièrement sur la répartition des dons⁽⁶⁾,

Il était donc indispensable de trouver un moyen de tenir compte de ces sommes, d'enregistrer les paiements de la solde de l'armée, et de sauvegarder les droits de l'État. Khaled Ibn El Ouelîd⁽⁷⁾ recommanda l'établissement d'un "diwan", tel qu'il l'avait vu fonctionner chez les princes de la Syrie, et Omar agréa ce conseil. Il donna l'ordre à Akîl, fils d'Abou Taleb, à Makhrema, fils de Naufel, et à Djobeir Ibn Motâem, d'en organiser un.⁽⁸⁾ Ces derniers, dressèrent le "diwan" de toutes les troupes

4 - محمد ضياء الدين: نفس المرجع، ص: 33

5 - محمد ضياء الدين: نفس المرجع، ص: 36

6 - احمد بن عبد الحميد بن عبد السلام ابن تيمية: "السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية" تحقيق علي بن محمد العمران، دار عالم الفوائد، ص: 57

7- Dans une autre version la proposition était faite par El Oualid Ibn Hicham Ibn el Moughira (voir ibn Taymiya : op cit), on a opté pour la version d'Elmaouardi. voir :

أبي الحسن علي بن حبيب الماوردي: درر السلوك في سياسة الملوك- انظر كذلك: الأحكام السلطانية-

8 - عبد العزيز عبد الله السلوي: ديوان الجند نشأته وتطوره في الدولة الإسلامية حتى عصر المأمون، رسالة ماجستير، ص: 101

musulmanes, par ordre de familles et de tribus.

A cet égard, deux "diwans" ont été constitués à la capitale : le "diwan de l'armée" (ديوان الجند) et le "diwan des dons" (ديوان العطاء), ces "diwans" ont été ensuite implantés dans toutes les régions islamiques : à Elbassra, el koufa , khozaa et à homair...etc.

Le "diwan" de l'armée a été constitué afin de maîtriser la liste des soldats, de préciser les conditions d'intégration de l'armée, et de déterminer les dons et les appointements correspondants. Ensuite, sous l'ère des Omeyyades et des Abbacides, ces "diwans" ont connu une parfaite organisation, suite à leur généralisation dans toutes les régions islamiques soumises aux conquêtes⁽⁹⁾.

La dynastie Omeyyade a connu l'institution d'un "diwan" propre aux dépenses appelé "diwan des dépenses", dont le siège était à la capitale de "Alkhalifat", qui était chargé du paiement des dépenses relatives aux affaires de la capitale telles que l'équipement de l'armée, les dons et les appointements des soldats. Il supervisait également les dépenses effectuées par les "diwans Elkharaj" dans les différentes régions islamiques et ce, en vérifiant et en examinant les registres et les documents envoyés à la capitale pour s'assurer de la fiabilité des chiffres enregistrés;⁽¹⁰⁾ le "diwan" occupait alors une grande place dans l'organisation financière des Omeyyades et dans les États de leurs successeurs.

Les dépenses varient selon l'origine des recettes

Généralement, ce qui a caractérisé les dépenses publiques sous l'ère du khalifat islamique c'est qu'elles variaient selon l'origine des sommes versées à BAIT ELMAL (le lieu où les fonds sont conservés), qu'elles proviennent de la "Zakat" (الزكاة), du "Kharaj", "d'Elfaye" (الفيء), de "Jizia", de "Aachour" ou de "Ghanaimes" (الغنائم). et chaque somme a une affectation particulière⁽¹¹⁾ : les recettes de la "ZaKAT" sont automatiquement distribuées aux pauvres des musulmans, alors que les sommes provenant des "Ghanaims" sont destinées aux soldats et à l'alimentation de "BAIT ELMAL", (un cinquième des "Ghanaimes" est versé à "BAIT ELMAL", alors que les quatre cinquièmes qui restent sont distribués aux soldats).

Les dépenses publiques ont été payées sur la base de ce qui est déterminé dans le Coran d'une part et dans les "diwans" d'autre part.

Le Coran démontre comment les fonds doivent être dépensés suivant leur origine, tout en fixant les limites de leur emploi ainsi que les ayants droits, alors que les "diwans" précisent les montants à allouer à chaque personne ⁽¹²⁾.

Concernant les autres natures de dépenses relatives au fonctionnement des services de l'Etat, aux salaires des fonctionnaires, à l'équipement et à l'entretien des locaux administratifs, au fonctionnement des diwans ainsi que les dépenses de construction et d'entretien des ouvrages publics,

elles étaient financées par des fonds provenant des autres recettes telles que : "Aljizia", "Alkharaj" et "Alaachour".⁽¹³⁾

Généralement, «Le Prince doit employer les fonds d'une façon juste: il lui est interdit de les dépenser pour autres que les musulmans, de les gaspiller, de les donner à ceux qui n'y ont pas droit, ou de donner à quelqu'un plus que sa part;⁽¹⁴⁾» et l'emploi de ces fonds doit être basé sur l'utilité et les besoins et non sur l'intérêt.

Donc, les lignes directrices qui encadraient les dépenses publiques durant cette période étaient fondées sur le respect des limites de la "Chariaa", tout en confiant leur gestion à des personnes honnêtes, capables d'assurer une gestion fiable des dépenses à travers l'enregistrement des opérations effectuées dans des registres afin de garder des traces sincères et exactes pour qu'elles soient revues, auditées et réexaminées, en plus de la rapidité dans l'exécution et le paiement, c'est-à-dire qu'une fois la dépense constatée et liquidée, elle est payée sans aucun retard.

Généralement, ce sont des principes qui ont encadré l'exécution et le paiement des dépenses publiques sous les dynasties du khalifat islamique et sous celles qui ont gouverné ensuite le Maroc. Parmi ces dynasties, nous avons choisi de traiter celles qui ont marqué la gestion des dépenses publiques au Maroc à travers l'expérience des Almoravides, des Almohades, des Mérinides et enfin des Alaouites.

9 - محمد ضياء الدين: مرجع سابق، ص: 411

10 - انظر: عبد العزيز عبد الله السلوي: ديوان الجند... مرجع سابق ص: 294 وما بعدها

11 - Le coran démontre la distribution de ces fonds comme suit:

*Pour la Zakat :

«إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ »

*Pour les Ghanaimes:

«وَأَعَانُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ »

*pour Elfaye :

«.... ما آفاه الله على رسوله من أهل القرى، فله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمسكين وابن السبيل »

12- Pour plus de détail voir :

ص: 71 مرجع سابق.... ابن تيمية : السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية -

13 - Pour plus de détail voir:

حميد بن زنجية : كتاب الأموال: الجزء الأول ص 251 وما بعدها

14- Comme l'a indiqué le qadi Abou Omar ben Mansour, dans une réponse, a propos du kharaj et son application aux denrées Voir : Michaux billaire: l'organisation des finances au Maroc .P: 210

La gestion des dépenses excessives sous la dynastie Almoravide

La gestion financière des dynasties berbères qui ont gouverné le Maroc, notamment la dynastie Almoravide (1060-1147) dont Youssef Ibn Tachfin fonde la capitale à Marrakech en 1062, a été caractérisée par l'excessivité des dépenses de l'armée et des salaires des fonctionnaires.

Ibn Tachfin a donné au début de son règne, une grande importance à l'organisation des 'diwans' notamment, ceux relatifs aux affaires financières. A cet effet, il a institué le "diwan Alghanaims", le "diwan des dépenses", le "diwan de l'armée" ; le "diwan des impôts", le "diwan des recettes" ainsi, que le "diwan" du contrôle des dépenses et des recettes (15).

Les dépenses publiques du temps des almoravides étaient variées et diversifiées, et concernaient notamment :

Les dépenses de l'armée

A cause des guerres qui ont été menées par les Almoravides pour gouverner le Maroc et l'Andalucia, les dépenses de l'armée, telles que les dépenses militaires relatives à l'achat des armes, des bateaux et navires militaires, aux salaires de l'armée et aux équipements des soldats occupaient la part la plus importante des dépenses publiques durant cette période.

A ce titre, Ibn Tachfin envoyait, à plusieurs reprises, des sommes importantes à l'Andalusia pour acheter différentes armes(16). Les dépenses afférentes aux achats des barques et des navires ont

également consommé une masse très importante des recettes de l'Etat, vues les sommes importantes allouées pour leur équipement et leur entretien. De même, les dépenses relatives aux appointements et aux indemnités des soldats qui dépassaient la somme de cent mille dinars (100.000) mensuellement, vu le nombre important des soldats qui dépassait cent cinquante milles (150 .000) soldats, alourdissaient le budget de l'Etat(17).

Les appointements des fonctionnaires

Les dépenses relatives aux appointements des fonctionnaires de l'Etat, tels que les salaires des magistrats, des "fokhas" et des Oulémas qui bénéficiaient de traitements mensuels de BAIT ELMAL, occupaient une masse importante dans les dépenses sous cette dynastie. C'est ce qu'affirma l'historien Abdel Ouahad El Merrakchi dans son ouvrage (المعجب في تلخيص أخبار المغرب) en signalant que les appointements des «fokhas» conduisaient à la richesse excessive. Fait qui a été confirmé aussi, par l'historien Ibn Zaraa en indiquant dans son ouvrage (روض القرطاس في أخبار ملوك المغرب وتاريخ مدينة فأس), que Ibn Tachefin aimait beaucoup les Fokhas, les Oulamas, et les bienfaiteurs, il leur a alloué des appointements de Bait Almal durant toute sa vie, et ce, en plus des salaires et indemnités octroyés aux "Emirs Taouaifes d'Al Andalus" et à leurs élites.

Les dépenses de construction des ouvrages publics

Les Almoravides ont donné beaucoup d'importance à la construction des ouvrages publics tels que la construction des villes et des murs qui les entourent, des châteaux et palais, des forteresses et casernes militaires, des mosquées, des écoles, des barrages, et des bassins, ainsi que la construction des routes et des ponts. Des sommes assez importantes étaient dépensées pour payer ces constructions(18).

A ce titre, la construction et l'entretien des murs qui entourent la ville de Fès et de Marrakech ont occupé une part importante du budget de BAIT ALMAL, la construction du seul mur de Marrakech a nécessité un budget important estimé à soixante dix mille Dinars (70 .000) en or. Et le montant dépensé pour la construction de la mosquée de " Jamaa Elkabir" à Marrakech était de soixante dix mille Dinards (70 000).

15 - صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي: النظم والمعاملات المالية في المغرب في عصر دولة الموحدين.. ص34

16 - صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي: النظم..مرجع سابق ص: 53

17 - صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي: النظم.. نفسه. ص: 88

18- Pour plus de détail voir :

إبراهيم حركات: المغرب عبر التاريخ. الجزء الثاني، مطبعة دار الرشاد الحديثة. الدار البيضاء طبعه، 1994 ص 225

Les dépenses publiques sous la dynastie Almohade (1147-1269)

La méthode de gestion des dépenses publiques chez les Almohades a constitué une arme importante pour combattre l'image de leur prédécesseurs Almoravides ; elle leur a permis d'ailleurs de gagner un large soutien populaire.

Sur le plan organisationnel, la dynastie Almohade a adopté la même politique que celle des Almoravides au niveau de la constitution des «diwans» et des institutions chargées de la gestion des finances publiques. A cet égard, plusieurs 'diwans' ont été mis en place, notamment :

- "Bait Almal" : appelé "Almakhzane" dans lequel les fonds de l'Etat ont été conservés;
- "Diwan al Aamal Almakhzania" (ديوان الأعمال المخزنية), chargé de la perception des recettes et du paiement des dépenses ;
- "Diwan" des soldats, chargé de maîtriser la liste des soldats, de déterminer les dons et les appointements correspondants, de superviser et de contrôler la gestion financière des walis, et des chefs des Trésoreries de l'Etat.

Sous l'ère des Almohades, les walis disposaient d'un pouvoir assez important dans la gestion des finances de l'Etat. Ils avaient une délégation générale dans la gestion de leur région que ce soit sur le plan administratif ou financier, notamment au niveau des constructions des ouvrages publics, des châteaux, des forteresses et des casernes militaires, des dépenses de l'armée...etc. A cet effet, chaque wali était chargé de payer lui-même les soldes de l'armée après avoir retiré les fonds nécessaires du " Bait Elmal" central de l'Etat. Alors que les lettres et les ordres des recettes et des dépenses émanant du "khalifat"

étaient en majorité d'ordre général sans précisions particulières⁽¹⁹⁾. A titre d'exemple, nous citons les lettres qui ont été adressées par " l'Emir" Youssef ben Abdelmoumen à tous les walis en 1184 à l'occasion de son arrivée au pouvoir, sous forme d'ordre, pour distribuer des fonds et des dons au peuple et aux habitants de leurs régions⁽²⁰⁾.

Les types et les formes des dépenses chez les Almohades

Comme dans le cas des grandes dynasties marocaines, les ambitions des almohades s'affirmaient par la création d'une nouvelle capitale, la construction des villes et le renforcement de l'armée, ce qui a donné naissance à des dépenses aussi diverses que multiples.

• Les dépenses militaires :

Les dépenses militaires relatives à l'achat des armes, des navires, des équipements militaires et des salaires de l'armée ont constitué, les types de dépenses les plus dominantes dans la gestion financière sous cette dynastie.

En effet, l'achat des équipements militaires était d'une priorité majeure, les almohades ont dépensé des sommes importantes pour l'achat de barques et de navires militaires. A cet effet, Abdelmoumen ben Ali, a ordonné la construction de quatre cent (400) navires militaires, en plus de leur équipement en armes.

De même, les almohades ont accordé aux soldats des salaires, des primes et des dons mensuels, en plus des primes offertes à l'occasion de chaque guerre menée et à l'occasion de chaque victoire.

A ce titre, et à l'occasion de la victoire des soldats de l'armée maritime

à Mehdiya, Abdelmoumen Ben Ali a distribué douze milles dinars (12. 000)⁽²¹⁾. Et dans une seule bataille, Youssef Ibn Abdelmoumen a ordonné aux soldats de l'armée qui ont participé à cette guerre un million de dinars (1000. 000), et dans une victoire similaire il a distribué aux soldats cinq cent mille(500.000) dinars. En plus de ces dons et primes, les soldats, bénéficiaient des logements, des équipements, des habillements ainsi que des approvisionnements nécessaires ; tout était payé par le budget de l'Etat.

• Les dépenses de construction d'ouvrages publics

Les dépenses relatives aux travaux de construction des ouvrages publics tels que les constructions des villes, des châteaux, des palais, des forteresses et des casernes militaires, des mosquées et des écoles ont occupé une place assez importante dans le budget des Almohades.

Parmi les ouvrages construits sur ordre de Yaakoub El Mansour L'Almohade et qui ont nécessité une masse très importante de fonds, nous citons à titre d'exemple, la mosquée de Hassan, la ville de Rabat, les "kasabats", les palais et les mosquées à Marrakech. Selon IBN Zaraa, tous ces ouvrages ont été financés par le un cinquième des fonds provenant des "Ghanaims" des Roumis, en plus des écoles, bibliothèques, hammams, hôtels... etc⁽²²⁾.

Yaakoub El Mansour a dépensé énormément de fonds pour la construction de la ville de Rabat, qu'il a regretté ensuite. Les ouvrages qui traitent de l'histoire du Maroc citent une célèbre phrase qu'il a prononcée à sa mort : « J'ai regretté trois choses dans ma vie en tant que "Khalifat"

19 - صابر عبد المنعم: مرجع سابق ص: 85

20 - صابر عبد المنعم: مرجع سابق، ص: 85

21 - صابر عبد المنعم: مرجع سابق ص: 237

22 - ابن زرع: أبي الحسن عبد الله أبي زرع الفاسي: "روض القرطاس في أخبار ملوك المغرب وتاريخ مدينة فاس": مرجع سابق، ص: 85

(...) la deuxième c'est la construction de la ville de Rabat, pour laquelle j'ai tellement dépensé de BAIT EL MAL qu'il n'a pas encore récupéré ces fonds...»⁽²³⁾.

• Les dépenses à caractère politique et social :

Sous cette dynastie, les dépenses à caractère social et politique, telles que les cadeaux qu'offraient les Sultans aux chefs des autres Etats et aux princes et les dons offerts aux poètes, aux défenseurs du Royaume, et aux hautes personnalités afin de garantir leur fidélité et leur soutien, les dons et les primes alloués aux pauvres et démunis, aux «chorfas», aux «oulémas», aux bienfaiteurs et aux étudiants ⁽²⁴⁾, ont été souvent utilisées pour réussir les alliances politiques. De même, les cadeaux et les dons offerts dans les cérémonies et les fêtes officielles ont toujours constitué l'élément le plus efficace pour gagner la confiance du peuple.

Abdelmoumen Ibn Ali distribuait aux poètes, aux oulémas et aux étudiants

des sommes importantes et dota chacun d'eux de mille "MITKAL" ⁽²⁵⁾ d'or de BAIT EL MAL sous forme de prêts qui n'ont jamais été remboursés. Le magistrat Abi Aabas IBN Sakar recevait des dons, d'une manière permanente, avec des sommes assez importantes du BAIT EL MAL qui atteignaient parfois les 500 dinars par opération.

Le contrôle des opérations de dépenses

Les almohades ont connu un système de contrôle financier très efficace, qui a permis aux «Khalifats» de faire un suivi des opérations de dépenses effectuées par chaque intervenant et par conséquent ;de sanctionner sévèrement les négligences.

Ce système a permis aussi de remplacer les fonctionnaires fraudeurs dans l'administration financière par des fonctionnaires honnêtes. A ce titre, le khalifat, Abdelmoumen Ibn Ali, faisait un suivi personnel des dossiers des walis, des gouverneurs et des trésoriers accusés de fraude ou de

négligence devant la justice.

Le khalifat a sanctionné sévèrement Abderahman Ibn Yahya, gouverneur de Fès en découvrant une négligence de sa part, il a sanctionné, également, ses collaborateurs tels que le trésorier de caisse Brahim Lhayyani, ainsi que le trésorier des denrées ⁽²⁶⁾.

Parmi les natures de sanctions que le khalifat appliquait aux walis, gouverneurs ordonnateurs, et aux ministres figuraient la peine de mort; la prison et l'exil. En outre, la confiscation des biens était la sanction la plus utilisée sous cette dynastie.

Comme l'a indiqué Ibn khaldoun dans ses prolégomenes "le saheb el achghal, dirigeait la comptabilité et le diwan. Il administrait, d'une manière absolue, les revenus de l'État et les dépenses de toutes natures; il obligeait les percepteurs à rendre leurs comptes régulièrement; il pouvait confisquer leurs biens (au profit du trésor) et leur infliger des châtiments corporels en cas de négligence de leur part..⁽²⁷⁾"

La gestion financière des Mérinides (1248 - 1554)

De manière générale, le système financier des Mérinides était caractérisé par la non séparation entre la perception des recettes et l'ordonnement des dépenses. En absence d'une unité séparée chargée de la perception des impôts, Les "wali" exécutaient toutes les tâches en s'engageant en amont devant le Sultan sur le montant estimé à recouvrer et en procédant ensuite aux opérations de perception des recettes et de paiement des

dépenses. Par exemple, l'émir Abi Ainane Elmarini était, wali du "Maghrib Alawssat" et en même temps chargé de la perception de l'impôt et de l'exécution des dépenses.⁽²⁸⁾ Seul le chef du "diwan Elkharaj" était habilité à contrôler les walis et les gouverneurs dans l'exécution des dépenses et de recettes qu'ils effectuaient.

Sous cette dynastie, la comptabilité de l'impôt foncier et de la solde



militaire, comme l'a indiqué Ibn khaldoun, «se trouvent réunies entre les mains d'un seul administrateur». Et tous les comptes publics passent

23 - ابن زرع: مرجع سابق: ص 36 انظر كذلك: صابر عبد المنعم مرجع سابق.

24 - صابر عبد المنعم: مرجع سابق, ص: 237

27 - Ibn khaldoun op.cit. .p: 21

28 - إبراهيم حركات: المغرب عبر التاريخ. الجزء الثاني, مطبعة دار الرشاد الحديثة. الدار البيضاء طبعة 1994:ص: 120

25- Mitkal est une unité de calcul qui vaut environs 5 grammes

26 - صابر عبد المنعم: مرجع سابق ص: 133

par les bureaux dudit administrateur pour «être soumis à son examen et recevoir son approbation ; mais ses décisions doivent être contrôlées par le Sultan ou par le Vizir. Sa signature est nécessaire pour la validité des comptes fournis par les payeurs militaires et par les percepteurs de l'impôt foncier»⁽²⁹⁾.

De même, la gestion des dépenses était caractérisée par l'affectation de certaines recettes à des dépenses

particulières, telles que les recettes tirées de la "Djezya" des Juifs de la ville de Fès, qui ont été affectées aux dépenses relatives aux bourses des étudiants du "Jamaa Al karaouine" et de ses Oulémas⁽³⁰⁾. Il en est de même des recettes de "DAR Eddabaghin" de la ville de Salé qui ont été affectées aux "chourafas" Eddabaghines⁽³¹⁾.

En plus des dépenses relatives à l'armée, à la construction et l'entretien

des châteaux et des vaisseaux, une partie assez importante des dépenses des Mérinides avait un caractère social. L'historien Ibn Zraa a indiqué, dans son ouvrage *روض القرطاس في أخبار ملوك المغرب وتاريخ مدينة فاس* (مدينة فاس) que le Sultan des Mérinides a construit des hôpitaux pour les malades et pour les fous; il pourvût à tous les frais de leur entretien, le tout aux frais du Baït El Mal. «Il en fit autant pour les lépreux, pour

La gestion des dépenses sous la Dynastie Alaouite

A l'instar des autres dynasties qui ont gouverné le Maroc, la Dynastie Alaouite donnait une grande importance aux dépenses relatives à la solidarité, aux besoins du Palais et à la construction des forteresses, des châteaux, des tours et des casernes militaires. Ces dépenses, ont toujours continué à constituer les lignes directrices des dépenses publiques en cette période.

Sous le règne de Sidi Med ben ABDELLAH (1790-1757), la construction des "kasabah", des tours militaires et des mosquées a connu un grand essor, notamment à Casablanca, Rabat, Tanger et Larache.

Les dépenses à caractère social et politique occupaient également une place importante dans les dépenses effectuées en cette époque: le Sultan Med ben ABDELLAH distribuait des dons et des cadeaux supportés par BAIT ELMAL.

A ce titre, par un document daté de 1204 hijria, le Sultan a envoyé à la Mecque mille plaquettes d'or comme cadeaux, jointes d'une liste détaillée des «Chourafas" et personnalités

auxquels la somme d'or doit être distribuée ; des dons ont été également envoyés aux étudiants et "Oulamas" d'El "Azhar" ⁽³⁴⁾.

Dans un autre Dahir, le Sultan ordonne au Nadir des "Habous" de Fès de distribuer aux "Chorffas" de cette ville, des dons et des appointements trimestriels. Et dans un troisième, il ordonne au Nadir des "Habous" de Meknès de payer des salaires mensuels aux étudiants, à "l'Imam" et aux fonctionnaires de Moulay Ali Cherif en fixant dans le Dahir les montants à allouer pour chacun d'eux⁽³⁵⁾.

A noter que, auparavant, les fonds des «Habous» échappaient complètement au contrôle de l'Etat. Chaque mosquée, avait un administrateur particulier appelé (Nadir) nommé non pas par le Makhzen, mais par les notables du quartier, et chargé de l'administration des «Habous», de l'entretien de la mosquée, du paiement des différents fonctionnaires, des Imâms, et des «Mouaddens», etc. Il était également chargé de l'entretien et du bon fonctionnement des institutions telles

que les hôpitaux et les écoles⁽³⁶⁾. Les biens des «Habous» ont été gérés indépendamment du budget du Sultan jusqu'au règne de Moulay Abderrahmane qui a rattaché l'administration de cette caisse au Makhzen, en remplaçant chaque Nadir désigné par les notables, par deux Nadirs nommés par le Sultan⁽³⁷⁾.

Pour mieux comprendre la gestion des dépenses publiques sous cette dynastie, il s'avère nécessaire de projeter un éclairage sur le fonctionnement de "Baït El Mal" qui supportait ces dépenses tout en traitant les opérations d'ordonnancement, de contrôle, et de suivi d'exécution et en analysant la phase du paiement assurée par les "oumanas es-sayar".

L'institution de Baït Almal

Les différentes dynasties qui ont gouverné le Maroc durant l'histoire et surtout depuis l'ère islamique, ont veillé à la constitution de "Baït El Mal" "pour conserver les fonds et l'argent qui proviennent de la Zakat (الزكاة), du Kharaj, d'Elfaye" (الفية), de la "Jézya",

29 - Ibn Khaldoun : op.cit. 2eme partie p : 28

30 - إبراهيم حركات: المغرب عبر التاريخ. الجزء الثاني، مطبعة دار الرشاد الحديثة. الدار البيضاء طبعة 1994:ص:119

31 - إبراهيم حركات: المغرب عبر التاريخ. الجزء الثاني، مطبعة دار الرشاد الحديثة. الدار البيضاء طبعة 1994:ص:119

32 - Voir: Michaux Bellaire, op cit . p: 190, voir aussi : ص : 220 أبي زرع الفاسي: "الأئيس المطرب روض القرطاس في أخبار ملوك المغرب وتاريخ مدينة فاس" ابن زرع : أبي الحسن بن عبد الله-

33- Michaux bellaire. op cit P : 189

34 - ابن زيدان نفس المرجع الجزء الثالث.

35 - Ces dépenses ont été supportées par le budget des Habous.

36 - Michaux bellaire. op cit : 191

37 - Michaux bellaire. op cit : 192

et de l' "Aachour". Il comportait des fonds en monnaie et de l'or ainsi que des produits agricoles et des marchandises telles que l'huile, le blé, le sucre...etc.

Chez les Alaouites, "Baït El Mal" se trouvait au palais, son chef administratif était le Sultan, il était fermé à quatre serrures et ne pouvait être ouvert que suite à ses ordres, son ouverture comme a dit Michaux Bellaire donnait lieu à une véritable cérémonie, personne ne pouvait l'ouvrir seul⁽³⁸⁾. Il ne pouvait être ouvert qu'en présence de quatre chefs différents, en plus, la présence de deux Adouls était toujours requise pour ouvrir la porte de "Baït Al Mal". Les sommes versées ou retirées de "Bait El Mal" étaient inscrites par les deux Adouls présents à son ouverture, sur les registres de "l'Amin Dakhel" ou de "l'Amin Es Sayer" selon le cas, et sur les registres des dépenses ou des recettes de "Bit El Mal".

Ibn Zidan, nous présente dans son ouvrage, sus-indiqué, des exemplaires des Dahirs émanant du Sultan par lesquels il donne l'ordre d'ouverture de Bait El Mal à ses Omanas et aux quatre chefs pour assister à l'opération de versement ou de retrait des fonds. Une grande sécurité est assurée à son ouverture. Toutes ces personnes doivent veiller à ce que toutes les opérations soient enregistrées⁽³⁹⁾.

Chacune des trois capitales, Fés, Marakech et Meknès de la Dynastie Alaouite était dotée d'un Baït El Mal, et les mêmes conditions d'ouverture sus-indiquées s'appliquaient pour les trois, qui étaient dirigés par les ordres directs du Sultan.

De même, les Alaouites ont mis en place une nouvelle 'institution dite "El Quaous" qui jouait le rôle de Baït El Mal du "Khalifa du Sultan" pendant l'absence du Sultan. Le rôle financier du "Quaous" est exactement le même que celui du Baït AL MAL. Il encaisse les mêmes recettes et fait face aux mêmes dépenses, mais il ne fonctionne que pendant l'absence du Sultan, et lorsque "Baït El Mal" est fermé ; parallèlement il a été institué "Dar Adial" dirigée par "Amin el Moustafad" (Amin des recettes) où sont réunis les produits des Moukous. C'est-à-dire les droits de marchés et les droits de portes, ainsi que les taxes qui n'ont aucun caractère religieux.

L'ordonnement, le contrôle et le suivi des opérations de dépenses

Ce qui a caractérisé le système financier et particulièrement la gestion des dépenses publiques sous la dynastie Alaouite, c'est la précision, la sincérité et la maîtrise des opérations des dépenses, et ce, en détaillant davantage la nature, l'enregistrement, la comptabilisation et le paiement des opérations desdites dépenses.

Sous le règne de Mohamed ben Abderrahmane (1859-1873) les dépenses publiques ont connu une parfaite organisation et un suivi permanent par le Sultan. A ce titre, L'historien Ibn Zaydan indique dans son ouvrage « إتحاف إعلام الناس بجمال » « أخبار حاضرة مكناس "BAIT ELMAL" était si exact et si juste, que tous ceux qui consultent ou examinent les registres comptables, seraient surpris par la précision et la parfaite organisation de ces

registres et de la bonne organisation des comptes du budget durant cette période et celle qui la précède⁽⁴⁰⁾.

En effet, chaque nature de dépense était enregistrée dans un registre à part, en précisant l'objet, le montant et le lieu de la dépense. Ibn Zaydan confirme cette précision en indiquant ce qui suit : « Nous disposons entre nos mains de différents registres ...qui comprennent des parties réservées aux différentes recettes et dépenses budgétaires relatives aux différentes affaires et différents services de l'Etat, telles que les dépenses des ambassadeurs, destinées pour servir à des fins politiques ainsi que les dépenses du palais détaillées avec une haute précision...Tout était connu et décrit dans cette période, et a été consulté, revu et examiné par le Sultan»⁽⁴¹⁾. A ce titre, il cite l'exemple de la dépense relative à l'entretien de la caravane du Sultan dont les registres comptables indiquent les détails, peu importe leurs tailles ou importances, ce qui démontre la parfaite précision assurée dans l'enregistrement des opérations relatives aux dépenses publiques. Cela permettait au Sultan d'exercer un contrôle minutieux, même sur les petits détails, en vérifiant les comptes⁽⁴²⁾.

Généralement, les registres dont disposait l'Etat à cette époque comportaient des informations très détaillées sur la nature des marchandises et des fournitures qui ont fait l'objet de dépenses publiques.

De même, le Sultan faisait lui-même le suivi d'exécution des ordres de paiement des dépenses publiques, notamment, celles relatives aux grands projets. Dans une lettre

38 - Michaux Bellaire. op cit p : 225 et suiv

39 - وفي وصفه لما يجب أن يكون عليه الاحتراس في التعامل مع بيت المال يقول محمد بن أحمد بن عبدون التيجيني ما ورد في " كتاب ثلاث رسائل أندلسية في آداب الحسبة والمحاسب " للمحقق ليفي بروفينسال " ما يلي ".... يتفق أمر العالمين فيه... كل عام ولو أمكن كل شهر... فإنه موضع أكلة وغفلة. و لا يترك أحد يتصرف في شيء منه إلا رأي من القاضي... فهو موضع أمانة وموضع خيانة، لمن استحل ذلك فبيرون ما دخل فيه و ما خرج منه وفي أي باب خرج ما خرج منه، لآل تقع الحياة وتفسد الأمانة»

40 - ابن زيدان: عبد الرحمن بن محمد السحلامي «إتحاف أعلام الناس بحمال أخبار حاضرة مكناس الجزء الثالث:ص:630»

41 - ابن زيدان: مرجع سابق:ص: 631

42 - ابن زيدان: مرجع سابق ص: 623

adressée au "Hajeb" du Sultan, émanant de son fils Moulay El Hassan "khalifa" du Sultan à Marrakech, ayant pour objet, l'information sur l'état d'avancement des travaux de construction d'une usine de sucre à Marrakech, il précisait que (les travaux du "kayer el kabir" (grande usine) que le Sultan avait donné l'ordre de construction ont été achevés, il est extraordinaire et d'une forme magnifique, et on l'a soumis aux "Oumanas d'El Aatba" jusqu'à ce que le Sultan en donnerait l'ordre..).

Dans un autre cas cité par L'historien Ibn Zaydan, le Sultan donna, par Dahir à son «Khalifa» à Tanger, un ordre de réception d'un moulin acheté d'un pays étranger par l'intermédiaire d'un fournisseur marocain. Dans ce Dahir, le Sultan insiste pour que le "khalifa" fasse attention au moment de la réception au prix réel d'achat du moulin, et lui donna l'ordre de déduire de la facture à payer les sommes que le fournisseur doit à l'Etat.

En effet, les contrats et les conventions constituaient les formes les plus courantes des transactions de l'Etat en matière de commande publique, notamment avec les fournisseurs étrangers. Pour la partie marocaine, ces contrats et conventions ont été souvent signés par un représentant du Sultan. Ibn Zaydan nous présente dans son ouvrage des exemples de ces conventions et contrats signés entre des fournisseurs étrangers et des fournisseurs marocains, ainsi que des Dahirs ordonnant aux "khalifats du Sultan" de payer les montants que comportent ces contrats et conventions aux fournisseurs marocains. Ces Dahirs indiquent que ces derniers se sont engagés devant le Sultan pour assurer la livraison.

De même, plusieurs exemples de contrats et conventions signés par

des fournisseurs marocains avec les maisons de commerce européennes ont été cités dans des ouvrages qui traitent de l'histoire du Maroc, notamment, les conventions signées par El Mostafa Doukkali et Mekki el Kabaj, qui détenaient le monopole sur le marché marocain pour certains travaux et marchandises⁽⁴³⁾.

Le paiement des dépenses par les "Oumanas Es sayer"

Sous le règne de Moulay El Hassan 1er (1873-1894), le Maroc a connu un système financier bien organisé. Le Sultan a procédé à une réorganisation parfaite des "Oumanas" à travers l'installation d'une nouvelle organisation financière dans laquelle les "Oumanas" occupaient une place primordiale⁽⁴⁴⁾.

A ce titre, les Oumanas, qui jouaient le rôle de véritables comptables publics étaient seuls habilités à exécuter les opérations de perception des recettes et de paiement des dépenses publiques. L'organisation des Oumanas existait depuis 1792 jusqu'au Protectorat. Ils étaient placés sous l'autorité de l'Amin el Oumana, le chef du corps des Oumanas, considéré comme un ministre des Finances.

Les "Oumanas" qui ont été chargés du paiement des dépenses publiques sont les suivants :

• "Amin Es Sayar"(des dépenses)

Il était chargé du paiement des dépenses du Palais, il payait les appointements des ministres et des secrétaires de «Dar El Makhzen» ainsi que ceux des fonctionnaires, il payait également les troupes de

l'Armée, des forces auxiliaires et des conseillers. Le paiement de ces dépenses s'effectuait sur la base d'un ordre de paiement émanant du Sultan lui-même ou du grand Vizir (الصدر الأعظم), et il ne payait les salaires de l'Armée et des fonctionnaires qu'après le «visa» «d'Amin el Oumanas»⁽⁴⁵⁾.

Selon le lieu du paiement et la nature de la dépense publique, on distingue entre «Amin Es Sayar al Atba» et «Amin Es Sayar» de chaque Capitale.

• "Amin Es Sayar al Atba"

Appelé aussi «Amin Ech-Chkara», il était chargé du paiement de toutes les dépenses du Sultan et de «Dar Al Makhzen», ainsi que les dépenses relatives aux salaires des agents et fonctionnaires du Palais, il disposait d'un bureau au sein du Palais appelé «La Beniqa Es Sayar».



Fels

L'historien Ibn Zaydan indique que chaque corporation de fonctionnaires était payée par un «Allaf Payeur» qui établissait chaque mois la liste de sa corporation et les appointements correspondants, et la faisait viser par "El Allaf El Kebir", le payeur principal, qui lui délivrait le bon à payer sur autorisation du ministre des Finances, il se présente avec ce bon à la Beniqa de "l'Amin Es Sayar"⁽⁴⁶⁾.

43- Pour plus de détail voir les ouvrages des auteurs suivants: Michaux bellaire. OPCIT, Ibn Zaydan, OPCIT et l'ouvrage " Al Istiksa" OPCIT

44- Pour plus de détails sur le fonctionnement du système des Oumanas voir : نعيمة هراج التوزاني: مرجع سابق

45 - " En 1296, MOULAY El Hasan nomma Amin El Oumana Si Mohammed El Hadj Mohammed Et Tazi et lui confia l'administration de tous les revenus du Maghreb, impôts, ports, mouslafad, ainsi que des dépenses qui en découlent": Michaux.Bellaire. OPCIT. P: 216

46 - نعيمة هراج التوزاني: مرجع سابق ص: 237

De même, «Amin Es Sayar al Atba» contrôlait les comptes, les registres et les pièces que présentaient les autres «Oumanas Es Sayar» au Sultan avant qu'ils soient revus par ce dernier.

• “Amin Es Sayar” de chaque Capitale

Chacune des trois Capitales des Alaouites, Fès, Marrakech et Meknès disposait de deux à trois “Oumanas es sayar”, chargés du paiement des dépenses du Sultan et de ses accompagnants, ainsi que les salaires de l'Armée de chaque Capitale, sur des fonds retirés de «Baït Almal» mensuellement, dont le montant est fixé par le Sultan lui-même, ou sur des fonds versés directement à ces «Oumanas» par «Oumanas Almostfad» de leurs villes.

Les fonds retirés de “Baït El Mal” sont inscrits par les deux Adouls présents à son ouverture, sur les registres de l'Amin essayar et les registres de dépenses de “Baït El Mal”.

Les dépenses que payaient ces «Oumanas» sont soit :

- des dépenses courantes qui ne nécessitent pas un ordre de paiement spécial du Sultan, tels que, les salaires mensuels des serviteurs du Sultan et de ses accompagnants, les “Tanafid” (التنفيذ) réservés aux “chorafats”, et les approvisionnements alimentaires destinés aux résidents du Palais, ainsi que les dépenses relatives à l'entretien des biens du Makhzen et les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration des «Oumanas».
- des dépenses exceptionnelles qui nécessitent obligatoirement des ordres de paiement émanant du Sultan et fixant l'objet et le montant de la dépense. Elles

sont généralement relatives au séjour du Sultan dans l'une des trois Capitales, et qui couvrent notamment les besoins en approvisionnement des soldats et des accompagnants du Sultan.

• Les “Oumanas des douanes” (أمناء المراسي)

Généralement les “Oumanas des douanes” étaient chargés de la perception des droits de douanes, en plus, ils payaient sur place différentes dépenses, «Certaines de ces dépenses sont prévues et n'exigent pas d'autorisation spéciale. Ce sont, par exemple, les appointements du personnel des douanes, des gardes-magasins, des barcassiers, de l'équipage des remorqueurs à vapeur...⁽⁴⁷⁾», ainsi que les dépenses relatives à l'entretien du sol et des clôtures marines.

Toutefois, toutes les dépenses qui ne font pas partie des prévisions, ne peuvent être faites que sur la base d'un ordre de paiement.

Les “Oumanas de douanes” de chaque ville disposaient de registres qui comportaient les biens et les bâtiments appartenant au Sultan dans la ville et ses régions, et assuraient le paiement des dépenses afférentes à leur entretien ; ils payaient également les troupes de la ville.

En outre, les “Oumanas” de douanes contribuaient au paiement de la dette publique. à cet égard, les douanes supportaient une grande partie du remboursement des dettes étrangères, et ce, en plus des dépenses relatives au paiement des contrats et conventions internationaux. Nous citons à titre d'exemple le paiement des dépenses relatives à la frappe de la monnaie en 1903 par le Sultan Moulay Abdelaziz en Allemagne et en France qui

était assuré par les «Oumanas» de quatre douanes (Safi, Casa, Salé et Tanger⁽⁴⁸⁾).

Il ressort donc de ce qui précède que les dépenses payées par les Oumanas des douanes étaient diversifiées et leur paiement était caractérisé par une sorte de décentralisation, du fait que, les fonds étaient gérés au niveau de chaque douane, en déduisant les sommes des dépenses des recettes, et ce qui reste, une fois les dépenses payées, est versé à Baït El Mal⁽⁴⁹⁾.

La gestion des dépenses publiques sous le protectorat

Le protectorat, institué dès 1912, a cherché à inscrire la gestion des finances publiques du Maroc dans le cadre du droit positif inspiré des textes de droit français, en abandonnant le système des «Oumanas» qui a pu garder son cadre traditionnel pour une longue durée depuis l'ère du Sultan Alaouite Moulay Slimane, et qui a pu s'adapter au fil des années aux multiples réformes structurelles et fonctionnelles, et en délaissant une partie importante des méthodes et traditions de gestion financière du système marocain géré auparavant par des règles inspirées des textes de «la Chariaa» , des «Fataouis» (الفتاوي) des «Oulémas» et de l'accumulation d'un savoir-faire séculaire.

A cet égard, la gestion des dépenses publiques a été soumise à la nouvelle organisation financière, encadrée par le Dahir du 9 juin 1917 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Empire Chérifien, qui fixait les règles de gestion des dépenses publiques, des recettes, des règles générales de la comptabilité publique ainsi que les formes des marchés et des commandes publiques.

47- Michaux bellaire. op cit: 226

48 - فبا يتعلق بطريقة الأداء وعدد الدفعات لكل أمين من أمناء المراسي يراجع: نعيمة هراج التوزاني، مرجع سابق: 109

49 - نعيمة هراج التوزاني ، مرجع سابق: 109

Sous le régime du protectorat, ce Dahir a encadré la gestion des dépenses publiques dans son chapitre IV, et ce, en fixant les règles relatives à l'engagement, aux liquidations, à l'ordonnancement, au mandatement et au paiement de ces dépenses.

Pour la première fois, l'article 18 du Dahir susvisé impose aux ordonnateurs, le respect des crédits ouverts suffisants dans le budget de l'Etat avant tout engagement de dépense et exige également, que les dépenses de l'Etat soient ordonnancées par le directeur général des finances sur la caisse du Trésorier Général ou mandatées sous son contrôle sur la caisse du receveur des finances par des ordonnateurs secondaires⁽⁵⁰⁾.

En plus, aucun paiement ne pouvait être effectué que sur la base d'un ordre de paiement accompagné des pièces justificatives de la dépense, et avec la justification du service fait et des droits du véritable créancier, en listant les pièces justificatives relatives à chaque nature de dépenses, et en détaillant les types des dépenses et les procédures y afférentes, ainsi que, les formes et les modes de passation des marchés publics.

En 1921, un autre Dahir va voir le jour, il s'agit du Dahir organisant le contrôle des engagements de dépenses de l'Empire chérifien, pris en date du 20 décembre 1921, en vertu duquel un contrôle administratif des engagements de dépenses a été créé, donnant au contrôleur le pouvoir d'exercer un contrôle préalable sur les prévisions de dépenses et les propositions d'engagement.

A ce titre et en vertu des dispositions de l'article 12 dudit



Ancienne balance monétaire – 1784 – Musée de la Trésorerie Générale du Royaume

Dahir «le contrôleur examine les engagements de dépenses du point de vue de la conformité de la dépense avec le programme, de la disponibilité du crédit, de l'exactitude de l'évaluation, de la répercussion éventuelle de l'engagement sur l'emploi total du crédit ou sur les exercices ultérieurs, de l'application des lois et règlement». Sachant qu'au moment de l'établissement du budget, ce Dahir a exigé également, aux ordonnateurs de soumettre au contrôleur des engagements des dépenses, à l'appui de leurs prévisions de dépenses, des programmes donnant par nature de dépenses le détail des crédits à l'intérieur de chaque article ou paragraphe budgétaire, ce qui a permis audit contrôleur d'exercer un contrôle préalable sur les ordres de paiement avant qu'ils soient liquidés et payés. Ceci a mis le système de

gestion des dépenses publiques au Maroc sur de nouveaux rails instaurant des méthodes de gestion modernes basées, entre autres, sur le respect des crédits ouverts au budget, le contrôle préalable des engagements de dépenses, le contrôle de conformité au programme aux lois et règlements.....etc.

Après l'Indépendance, la gestion des dépenses publiques au Maroc, sera soumise aux dispositions du Dahir n° 1-58-041 du 6 août 1958 portant règlement général sur la comptabilité publique du Royaume inspiré des textes français en adoptant des règles modernes telles qu'elles sont connues actuellement.

50- Pour plus de détail voir l'article 26 du Dahir du 9 juin 1917, portant règlement sur la comptabilité publique de l'Empire Chérifien, bulletin officiel N° 24 du 25 juin 1917.

La commande publique au Maroc à travers l'histoire



Younes RIAHI
Trésorier Ministériel auprès
du Ministère de la justice et des libertés

Dans son ouvrage de référence «Le commandeur des croyants»⁽¹⁾, John Waterbury réduisait l'Etat au Maroc à la fonction de collecte des impôts pour financer son armée dont la finalité n'était autre que d'assurer le prélèvement de cet impôt. D'après le célèbre chercheur américain, la structure étatique au Maroc tournait, depuis des siècles, en boucle pour assurer cette unique mission.

Ce paradigme, confirmé ensuite par d'autres chercheurs, est largement réducteur de la fonction étatique de notre pays. Son dépassement est inévitable pour aborder, objectivement, l'histoire de l'Etat au Maroc et par conséquent ses finances publiques.

En effet, évoquer l'histoire de la commande publique au Maroc c'est d'abord évoquer l'histoire de l'Etat. Car la commande publique est un prolongement de la politique étatique et de ce fait, elle reflète sa particularité, ses finalités et ses objectifs.

Pour le Maroc, la quasi-totalité des historiens, nationaux ou étrangers s'accordent à dire que l'Etat est une réalité très ancienne, peut être, pas au sens juridique contemporain et «westphalien»⁽²⁾ du terme, mais l'existence d'une entité politico-administrative jouissant du «monopole de la violence légitime» selon la définition notoire de Max Weber existait au Maroc depuis des siècles. On appelait cette entité «Makhzen».

Cet Etat aussi ancien fut-il, avait des missions à mener sur le plan militaire, social, mais aussi avait il besoin de se doter d'infrastructures nécessaires pour asseoir sa domination.

De ce fait, les prémices d'une gestion des finances publiques ne tarderont pas à apparaître dès la Dynastie des Idrissides d'abord au niveau des recettes, ensuite de la dépense.

A travers cet article, on essaiera donc de passer en revue l'évolution de la commande publique au Maroc depuis la Dynastie des Idrissides jusqu'à l'avènement du protectorat français en 1912.

Durant ce survol de notre histoire, on constatera que la commande publique va progressivement évoluer et se dévitrifier avant de prendre une plus grande dimension sous le règne de Mly EL HASSAN 1^{er} entraînée par la réforme globale enclenchée par ce dernier pour faire face aux défis menaçant son Royaume.

La première partie de cet article sera consacrée à la commande publique au Maroc depuis la dynastie des Idrissides jusqu'à la fin du règne du Sultan Mly Abderrahmane vers l'an 1873. Durant cette période longue de dix siècles, les différentes dynasties ayant gouverné le Maroc ont mis en place les jalons d'une commande publique qui est demeurée modeste et avec un formalisme simplifié à l'image des structures de l'Etat.

La deuxième partie de cet article traitera de l'évolution de la commande publique depuis l'intronisation du sultan Mly El Hassan 1^{er} jusqu'à la signature de la convention du Protectorat en 1912.

Une commande publique étroitement encadrée par les principes religieux

Depuis la Dynastie des Idrissides, la commande publique faisait partie du système financier de l'Etat au Maroc. Un système, certes, rigoureusement encadré à la lumière des prescriptions du Coran et des Hadits⁽³⁾, mais qui pour autant, n'était pas rigide, mais évoluant d'une manière analogue à l'évolution de la structure étatique pour répondre à ses besoins de plus en plus diversifiés.

Les premières traces de la commande publique au Maroc remontent à la période de la Dynastie des Idrissides. A titre d'exemple, les historiens révèlent que la construction de la ville de Fès comme future capitale de l'Etat s'est faite sur un terrain acquis en deux parcelles pour un montant total de 6000 dirhams.

Les actes d'acquisition des deux parcelles en question ont été rédigés par le savant Abou El hassan Abdullah Ibn Malek Al Kharjassi Al Ansari en l'an 191⁽⁴⁾ de l'hégire Cet exemple montre que les transactions financières de l'Etat durant la Dynastie des Idrissides étaient confiées aux savants.

Ce choix s'explique par deux raisons. D'abord, la formalisation de ces opérations nécessitait un certain niveau d'instruction. Ensuite, les Sultans préféraient charger des hommes de confiance de ces tâches importantes pour leur règne. Seuls les Oulémas disposaient de ces deux qualités, instruction nécessaire et confiance.

1- Le commandeur des croyants, la monarchie marocaine et son élite, presse universitaire de France, Paris, 1975.

2- Le traité de Westphalie de 1648 est la base du système international actuel, et notamment la détermination des éléments de définition de l'Etat.

3- ED, Michaux Bellaire, l'organisation des Finances au Maroc, publication de la mission scientifique au Maroc, Paris 1906 page 171.

4 - سعدون عباس نصر الله، دولة الأدارسة في المغرب، العصر الذهبي، دار النهضة العربية، بيروت الطبعة الأولى 1987، ص 153.

Le formalisme relatif de la commande publique s'étendait également aux modalités de gestion des biens de l'Etat acquis ou construits tels que les hôpitaux et les Ecoles coraniques. Aussi, les sultans du Maroc notamment ceux des dynasties des Almoravides et des Mérinides, constituaient en habous des immeubles comme les fours, les fondouques ou les bains dont les revenus étaient consacrés aux dépenses nécessitées par ces institutions⁽⁵⁾.

Durant le règne de ces deux dynasties, la formalisation de la commande publique va se renforcer en confiant cette mission à des comptables «Mouhtassibs» qui, en plus de leurs tâches principales consistant au respect des prix des denrées alimentaires dans les marchés des grandes villes, se chargeaient de l'exécution et du contrôle des dépenses relatives aux travaux d'aménagement voire de construction des biens publics tels que les mosquées⁽⁶⁾

Durant cette période, on constate que l'étendue de la commande publique dépendait de l'abondance des ressources financières. Ainsi, si les Sultans Mérinides ont su faire face à leurs nombreuses dépenses telles que la construction des écoles, des hôpitaux, des ponts voire l'extension des grandes cités, c'est d'abord grâce à une gestion rigoureuse des fonds collectés.

En effet, durant le règne du Sultan Abou EL Hassan AL MARINI, on s'est même permis le luxe d'abolir tous les impôts ; par conséquent, les dépenses publiques n'étaient financées que par la Zakat⁽⁷⁾.

L'effort de formalisation de la commande publique durant cette

période s'étendra également aux contrôles exercés sur les personnes chargées de l'exécution des commandes publiques, de telle sorte qu'à l'époque de la Dynastie des Saadiens, le contrôle et la sanction, le cas échant, des gouverneurs et des Caïds était une pratique courante.

Dans la même optique, l'Etat se chargeait également du recensement des biens de ses commis avant leur nomination pour constater tout enrichissement anormal après la fin de leurs fonctions⁽⁸⁾.

À l'issue de cette première partie deux conclusions méritent d'être signalées. D'abord, force est de constater que l'évolution de la commande publique était tributaire de la solidité et de la longévité de la Dynastie en règne. Ainsi, l'étendue et le volume de la commande publique dépendaient d'abord, de l'abondance des ressources, et de leur bonne gestion ensuite.

La simple comparaison entre les constructions des infrastructures et des édifices entre les Dynasties Mérinides et Wattassides le confirme. En effet, si ces constructions étaient nombreuses pour les Mérinides. Pour les Wattassides, la rareté des ressources financières et l'état de guerre quasi permanent durant leur règne ont considérablement impacté leur commande publique qui est demeurée timide et fortement militaire⁽⁹⁾.

Ensuite, à travers ces dix siècles les sultans des différentes Dynasties ayant régné sur le Royaume ont essayé de se doter d'une administration publique, et en particulier financière, qui s'accordait avec les principes religieux de l'Islam⁽¹⁰⁾. Si ce constat s'applique largement au volet recettes, les

informations dont on dispose et notamment les lettres des Sultans confirment que cette vision s'étendait également à la gestion de la commande publique.

La commande publique sous le règne de Moulay El Hassan 1^{er} : une évolution en masse pour un résultat en deçà des attentes

Le 19^{ème} siècle est marqué par une augmentation considérable du volume de la commande publique au Maroc et sa militarisation accrue. Ce constat s'explique par des facteurs externes mais aussi internes.

Ainsi, les défaites militaires de l'armée chérifienne à Isly en l'an 1844 contre l'armée française, et à Tétouan en 1860 contre l'armée Espagnole et leurs conséquences désastreuses sur le Maroc et son image comme puissance militaire régionale, ont largement impacté la priorisation des choix stratégiques du Sultan Mly EL Hassan 1^{er}.

En effet, pour ce dernier, la priorité absolue était désormais la mise à niveau de son armée car il y allait même de son règne. L'objectif fixé par le sultan était de moderniser son armée afin de faire face aux visions colonialistes de ses puissants voisins européens, visions qui se sont accrues après les deux défaites militaires en question et qui ont montré le degré de faiblesse de l'armée marocaine.

Cet effort considérable de militarisation du Maroc se justifie aussi par rapport à la volonté du Makhzen d'asseoir son autorité face aux différentes rebellions des tribus marocaines principalement celles

5- ED , Michaux Bellaire, page 191.

6 - إبراهيم حركات، المغرب عبر التاريخ الجزء الأول، دارالرشاد الحديثة، الدار البيضاء.

7 - إبراهيم حركات، المغرب عبر التاريخ الجزء الثاني، دارالرشاد الحديثة، الدار البيضاء، ص 120

8 - فراحي المصطفى، نظم الدولة في عهد السعديين، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الآداب و العلوم الإنسانية الرباط، السنة الجامعية 1995-1994 ص 101.

9 - نفس المرجع ص 219

10- Michaux bellaire page 12.

appartenant à «Blad Assibba» qui n'hésitaient pas à contester le pouvoir central notamment, lorsque celui-ci instaurait de nouvelles taxes⁽¹¹⁾, ou lorsque sa puissance militaire fléchissait.

Ainsi, durant cette période on constatera la multitude des contrats passés avec des fournisseurs européens privés ou publics. Ces contrats sont venus progressivement remplacer les anciens modes d'acquisition qui consistaient à troquer le blé local contre les livraisons d'armes pour le Makhzen⁽¹²⁾.

Cependant, ces contrats n'étaient pas le seul moyen de satisfaire la commande publique militaire du Makhzen, car ce dernier disposait d'autres sources, certes moins importantes, mais dont l'apport était non négligeable. Il s'agit en effet, d'armes offertes aux différents Sultans du Maroc, et celles acquises illégalement par le biais de la contrebande⁽¹³⁾.

L'étude des contrats conclus par le Makhzen durant le 18ème et le début du 19ème siècle, et notamment ceux d'armement, nous renseigne sur l'organisation de l'administration au Maroc durant cette étape historique fortement sensible et largement décisive pour son avenir.

La première conclusion à retenir, est que la fonction d'achat publique était largement centralisée par le Makhzen, du fait que lesdits contrats étaient conclus par des émissaires spéciaux du Sultan lui-même ou son grand vizir.

A titre d'exemples, on peut citer parmi les dignitaires ayant appartenu à ce cercle très restreint le grand vizir Lhaj Benjelloun, le consul du Maroc à Gibraltar Benaliol, Mohammed Bergach qui était commerçant à Gibraltar avant de devenir représentant du Sultan à Tanger⁽¹⁴⁾.

Il s'agissait de personnes ayant un profil similaire, des commerçants maîtrisant les techniques de négociation commerciale et jouissant de la confiance du Sultan. Cette externalisation «forcée» de la fonction d'achat public ne va pas malheureusement être couronnée de succès.

Ces contrats d'armement, qui prévoyaient également des stages organisés soit au Maroc soit en Europe, obéissaient à une procédure clairement établie.

Elle commence par l'envoi par le Sultan d'une délégation aux pays européens pour examiner leurs produits et proposer celui qui convient le plus aux besoins de l'armée chérifienne. C'est ainsi qu'en 1885, des délégations marocaines ont visité la Belgique, la Grande Bretagne, la France et l'Allemagne.

A l'issue de ces visites, des contrats d'armement étaient signés en fonction des avantages proposés par les vendeurs.

Les besoins du Maroc se concentraient largement sur les canons dont le nombre est passé de 16 en 1859 à 91 en 1894. Par cet effort, le Makhzen voulait combler le retard cumulé en artillerie, hautement décisive à cette époque, et que le Maroc avait négligé depuis la fin de la libération des villes côtières sous le règne de Sidi Mohammed Ibn Abdullah⁽¹⁵⁾.

Ainsi, on peut dire que la conclusion des contrats d'achat d'armes avec les gouvernements européens et les sociétés d'armement faisait l'objet de négociations commerciales très dures et sont souvent, vu les rapports de forces, en défaveur du Maroc.

Etant conscient de la limite de ses moyens financiers, de la gravité de la dépendance vis-à-vis d'une Europe clairement colonialiste,

et mesurant l'échec de plusieurs contrats d'armement, le Makhzen va également orienter sa commande publique vers la mise en place d'une industrie locale d'armement pour la fabrication d'armes et de munitions.

Mais dans ce domaine aussi, l'échec était palpable. L'exemple de l'usine de Fès achevée vers la fin du règne de Mly EL HASSAN 1^{er} est révélateur des difficultés de l'investissement de l'Etat. Alors que ce projet a nécessité un investissement public de 5 000 000 rials en or, représentant les frais de construction, d'équipement et les salaires des instructeurs Italiens, la production ne dépassait pas quatre fusils par jour. Et malgré plusieurs tentatives pour améliorer le rendement de ce site, toutes ayant échoué, la décision de le fermer définitivement fut prise en 1903.

Le même constat peut être élargi à la flotte maritime car les résultats sont restés largement en deçà de l'effort financier déployé. L'exemple du navire de guerre nommé «EL BACHIR» est révélateur. Acheté pour un montant de 1.500 000 francs en or, il ne sera utilisé que rarement pour être revendu au gouvernement colombien 3 ans après, pour la modeste somme de 600 000 pesetas⁽¹⁶⁾.

Ce manque d'efficacité concerne également les fortifications construites pour protéger les villes côtières du Royaume. C'est le cas de la ville de Rabat. Ainsi, sur un programme prévisionnel de construction de neuf tours, seule une fût construite vers la fin du 19ème siècle après dix ans de travaux, bien que le projet avait coûté des millions de rials en or pour financer les travaux et le salaire de l'ingénieur allemand chargé de leur conduite.

Même cette unique tour ne pouvait pas faire face aux attaques maritimes contre Rabat⁽¹⁷⁾.

11 - هبة سيمو الاصلاحات العسكرية بالمغرب 1844-1912 المطبعة الملكية الرباط، ص 173.

12 - تريا برادة الجيش المغربي و تطوره في القرن التاسع عشر منشورات كلية الاداب و العلوم الانسانية 1997 ص 266

13 - هبة سيمو ص 174.

14 - تريا برادة ص 274.

15 - نفس المرجع ص 267

16 - تريا برادة ص 307

17 - نفس المرجع ص 303

Quelle évaluation peut-on faire de la commande publique durant cette période de l'Histoire du Maroc ?

Bien que le Makhzen ait consacré des ressources financières importantes pour sa commande publique, les résultats obtenus demeuraient très modestes, on peut même affirmer sans euphémisme qu'une grande partie de ses opérations soit d'achat d'armes, soit d'édification d'infrastructures se sont soldées par un échec.

De ce fait, la question qui s'impose est de déterminer les causes de cet échec. Cette question est fondamentale vu que les impacts de cet échec étaient largement déterminants pour l'avenir du Maroc. Il s'agissait en effet de facteurs tant externes et régionaux liés aux rapports de forces durant le 19^{ème} siècle, qu'internes se rapportant au processus décisionnel du Makhzen.

D'emblée, la première lecture des contrats conclus entre les fournisseurs d'armes étrangers et les autorités marocaines confirme qu'il s'agissait de contrats déséquilibrés contenant des clauses en défaveur du Maroc.

On peut citer comme exemple révélateur de ces contrats, celui conclu avec la société «Freiderick Krupp» le 2 juillet 1884 signé par le représentant du Sultan BERGACH Mohamed portant sur l'acquisition de canons pour un montant global de 395 950 francs en or⁽¹⁸⁾.

La troisième clause du contrat en question imposait le paiement d'une avance dès la signature du contrat, tandis que la cinquième clause faisait supporter à la partie marocaine les frais de transport. Pire encore, si cette dernière ne procédait pas au transport de la marchandise, elle devait supporter les frais d'entretien des locaux de la société où la marchandise était déposée.

Les contrats relatifs aux différentes

commandes publiques comportaient également des clauses financières sévères pour la partie marocaine notamment, en cas de retard dans le paiement des armes, de ce fait, le prix réellement payé par le Makhzen dépassait de loin le prix initialement fixé dans le contrat⁽¹⁹⁾.

Le contexte international était marqué par la montée en puissance de l'esprit colonialiste et la faiblesse de plus en plus constatée de la partie marocaine. Ce rapport de force en défaveur du Maroc a logiquement impacté les contrats signés en cette époque. En effet, lesdits contrats n'étaient que le reflet de ce rapport de force.

L'autre facteur aggravant fût la qualité organisationnelle du Makhzen comme acheteur public. Ainsi, les besoins étaient souvent mal définis et les décisions largement centralisées au niveau du Sultan lui-même et dans les meilleurs des cas, dans son entourage très restreint, composé de quelques conseillers à la Cour du Sultan qui avait des intérêts parfois antinomiques⁽²⁰⁾.

De même, la lenteur et la centralisation du processus décisionnel du Makhzen ont empêché la réalisation de projets importants en infrastructures notamment ceux se rapportant à la construction de chemins de fer reliant les principales villes du Royaume. En effet, ces projets proposés par le parlementaire anglais DRAMOND Hai s'étaient heurtés au refus du Sultan sur conseil de sa Cour⁽²¹⁾.

L'efficacité de la commande publique était aussi négativement impactée par d'autres facteurs, tels que l'état des routes dans le Royaume qui rendait le transport du matériel acquis aux grandes cités très coûteux et souvent, l'état du matériel en question se dégradait fortement à l'issue du périple.

En somme, force est de constater que la commande publique au

Maroc durant le 19^{ème} siècle est demeurée centralisée dans un noyau limité constitué du Sultan, le grand vizir et les Oumanas, et que des décennies après le début de la réforme initiée par le sultan Mly El Hassan 1^{er}, on n'a pas pensé à créer une structure et un budget dédiés à cette fonction d'achat public. Cette situation provoquait un chevauchement de la même commande publique entre plusieurs intervenants. Ainsi, un contrat passé par une personne, était ensuite payée par une autre personne ce qui impactait son prix et sa qualité⁽²²⁾.

On ne peut que constater également l'absence de réglementation claire définissant les rôles des divers intervenants. Il fallait attendre le début du 20^{ème} siècle et l'apparition d'une loi réglementant la fiscalité des ports marocains, et notamment son chapitre 29, pour avoir les premières règles juridiques se rapportant à la dépense publique.

Cette loi fixait aux «Oumanas» des Ports les modalités de paiement des frais liés aux prisons et aux besoins des prisonniers relevant de leur ressort territorial⁽²³⁾.

Force est de constater que la commande publique au Maroc est très ancienne à l'image de l'Etat lui-même, et que son évolution s'est faite dans l'ombre de l'évolution de cet Etat.

Ainsi, après plusieurs décennies durant lesquelles cette commande publique était régie, essentiellement, par les principes de l'Islam.

L'ouverture du Maroc au 19^{ème} siècle a largement impacté sa conception et ses modes de gestion, rendant sa modernisation inévitable. Ce processus va s'accélérer après la signature de l'acte du Protectorat en 1912 et la promulgation du Dahir de 1917 portant règlement général de la comptabilité publique.

18 - تريا برادة ص 310.

19 - نفس المرجع السابق

20- Voir à titre d'exemple l'opération d'acquisition d'un pont sur l'oued Oum Rabii qui a coûté très cher mais son installation a été abandonnée suite à des mauvais conseils présentés au Sultan.

21 - خالد بن الصغير المغرب و بريطانيا العظمى في القرن التاسع عشر، منشورات كلية الآداب و العلوم الإنسانية 1997 ص 399

22 - تريا برادة ص 317.

23 - محمد المنوني مظاهر يقظة المغرب الحديث شركة النشر و التوزيع المدارس الدار البيضاء ص 67



Genèse et évolution de la dette publique marocaine avant le protectorat



Ahmed ABBAR
Directeur des comptes publics

John Adams, deuxième président des Etats-Unis d'Amérique (1797 à 1801), disait que : «il y a deux manières de conquérir et d'asservir une nation, l'une est par les armes, l'autre par la dette».

La situation du Maroc avant le protectorat constitue une parfaite illustration de cette affirmation.

En effet et comme l'ont précisé plusieurs historiens, «le rôle de la dette dans l'établissement du protectorat français au Maroc n'est plus à démontrer. Guy de Maupassant y fait même allusion vingt ans plus tôt dans son roman *Bel-Ami* (1885). Du milieu du XIX^e siècle à 1912, le Maroc affronte en effet des difficultés financières croissantes. L'engrenage infernal de la dette qui lui fut fatal ne commence toutefois qu'au début du XX^e siècle, avec l'emprunt de 1904»⁽¹⁾.

Durant le XIX^e siècle, le Maroc, Empire Chérifien, «occupait une place fort modeste dans la vie internationale. Il n'entretient pas de représentation permanente en Europe où des missions exceptionnelles, généralement conduites par le vizir des affaires extérieures se rendent parfois»⁽²⁾.

Par ailleurs et malgré plusieurs accords conclus avec certains pays européens, les échanges commerciaux n'avaient pas une grande importance comparativement aux échanges avec l'Afrique subsaharienne.

A ce titre, il y a lieu de relever que «Moulay Slimane, à l'unisson des oulémas, était persuadé que le

commerce avec l'infidèle était une hémorragie de la substance vive du pays et une source de corruption. Il interdit, en 1814, les exportations de céréales, de cheptel vif, de peaux et d'huiles, après la levée du blocus imposé au continent européen par Londres.

En 1815, il porte à 50% ad valorem la taxe prélevée sur les entrées de marchandises dans les ports du royaume. Moulay Abdarrahmân (1822-1859) s'emploie au contraire à réactiver ces échanges maritimes tombés en langueur. De 1830 à 1840, le chiffre du commerce portuaire, libellé en francs-or, rebondit de 4 à 20 millions. C'est l'époque où s'emballent les achats à l'Europe de sucre, de thé, de cotonnades et de bougies. Ces quatre articles vont tirer en avant les importations du Maroc jusqu'à la grande dépression mondiale de 1929. Ils fixeront pour longtemps la hiérarchie des besoins sur le marché intérieur, modèleront la structure des importations et s'érigeront en baromètre de l'activité économique du pays»⁽³⁾.

Par ailleurs, «sous le règne de Sidi Mohammed Ben Abdallah, le Maroc échangea des marchandises avec quatre puissances européennes : Angleterre, Espagne, France et Pays-Bas et subsidiairement avec le Danemark, Gênes et la Suède. Le Maroc exportait vers l'Europe de la laine, du cuir, de la cire, de la gomme, de l'huile, des amandes, des dattes, un peu de raisin, parfois des céréales, de l'ivoire et des plumes d'autruche. Il recevait des tissus, de l'alun, du métal, du sucre, des épices, de la quincaillerie, un

peu de thé (sa vogue commençait à peine) et du matériel de guerre pour l'armée et la marine»⁽⁴⁾.

Le Maroc entretenait également des relations commerciales avec l'Afrique subsaharienne. En effet, «du Maroc à Tombouctou, les caravanes [...] emportaient vers le Soudan des tissus de fabrication européenne, du thé, du café, du sucre, des épices, du tabac marocain, du sel à partir de Taoudeni et quelques produits fabriqués au Maroc. Elles rapportaient de la poudre d'or, des bijoux soudanais, de l'ivoire, de la gomme, des plumes d'autruche, de l'ambre gris»⁽⁵⁾.

Sur le plan politique, le Maroc faisait face aux convoitises et aux ambitions coloniales de plusieurs pays européens, dont la France et l'Espagne et plus particulièrement après la prise d'Alger par la France dès 1830.

Ainsi et à la suite de la guerre hispano-marocaine perdue par le Maroc (octobre 1859 - avril 1860), un traité de paix est signé, à Tétouan, le 26 avril 1860. Le Maroc devait s'acquitter d'une lourde indemnité financière, concéder des territoires et s'engager à signer un traité de commerce avec le royaume ibérique :

- payer comme indemnité pour les frais de guerre, la somme de 20 millions de piastres soit 400 millions de réaux de vellon ou 85 millions de francs ;
- concéder à perpétuité à S.M. Catholique, sur la côte de l'Océan, près de Santa-Cruz la Petite, le territoire suffisant pour

1- Adam Barbe, «Quand la France colonisait le Maroc par la dette», www.cadm.org, le 17 février 2017

2- Jean-claude Allain, *Agadir 1911, une crise impérialiste en Europe pour la conquête du Maroc*, publications de la Sorbonne, 1976, p.9

3- Daniel Rivet, *Histoire du Maroc, de Moulays Idris à Mohammed VI*, Fayard 2012, p.266,

4- Roger Le Tourneau, *Le Maroc sous le règne de Sidi Mohammed ben Abdallah (1757-1790)*, In: *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°1, 1966. pp. 113-133, p.125

5- Roger Le Tourneau, op. cit.

la formation d'un établissement de pêcherie ;

- étendre le territoire appartenant à la juridiction de la place de Ceuta.

L'indemnité financière exigée par l'Espagne représentait à l'époque une somme considérable comparativement au budget de l'Etat et provoqua des tensions financières énormes pour le Trésor marocain de l'époque, et devant les difficultés de paiement de cette indemnité, le Maroc a été obligé de demander la modification des termes du traité du 26 avril 1860. En effet, «le versement de l'indemnité donna lieu à des difficultés en raison de la pénurie du Trésor marocain. Les conditions stipulées tout d'abord durent être modifiées et firent l'objet d'un traité additionnel signé à Madrid le 30 octobre 1861⁽⁶⁾».

Pour illustrer l'impact de cette indemnité financière sur les finances du Maroc, Daniel Rivet affirme que «cette somme équivalait alors à 105 millions de francs-or. Et quand on sait que le budget du Makhzen avoisinait seulement 6 à 7 millions de francs-or en année normale, on mesure les conséquences de ce tribut de guerre qui fera tomber le Maroc dans l'engrenage de l'emprunt à l'étranger par le biais de banquiers londoniens. De plus, l'État doit rétrocéder 50% de ses revenus douaniers portuaires à des recaudadores (percepteurs) pour garantir le remboursement de sa dette⁽⁷⁾».

Ainsi et selon Jean-Louis Miège, «le paiement de l'indemnité était prévu dans l'article 9 en quatre versements égaux effectués les 1 juillet, 29 août, 29 octobre et 28 décembre 1860. La ville de Tétouan restait occupée par les troupes espagnoles jusqu'au versement complet. Le trésor marocain se révéla insuffisant à régler cette somme [...] Le Maroc eut recours à deux solutions :



l'emprunt et le gage de ses revenus douaniers. Le Makhzen put souscrire auprès des banques de Londres un emprunt de deux millions de piastres au taux de 10%. L'accord réalisé en septembre et signé en octobre 1861 prévoyait qu'une partie des droits de douanes devait assurer le service et le remboursement progressif du prêt. C'était également sur les revenus douaniers qu'avait été prévu le paiement, par annuités, du restant de l'indemnité.

Des employés espagnols installés dans chacun des huit ports marocains ouverts au commerce perçurent pour le compte de l'Espagne 50% de droits d'entrée et de sortie. De 1862 à 1867 les prélèvements s'effectuèrent régulièrement⁽⁸⁾».

L'emprunt anglais du 24 octobre 1861 fut le premier emprunt à l'extérieur contracté par le Maroc pour un montant de 501.176 livres sterling (12.529.400 francs), remboursable en vingt ans et garanti par les revenus de la douane.

Le Maroc a ainsi été pris dans l'engrenage de la dette et dut recourir à plusieurs reprises à des emprunts

et des avances pour soulager sa trésorerie. C'est le cas d'un prêt commercial de 7.500.000 francs consenti par la maison Gauthsch le 31 décembre 1902.

C'est le cas également en 1903, d'un emprunt de 14.000.000 francs mobilisé auprès de l'Espagne et de l'Angleterre (les banques Cassel and Stern pour le cas de l'Angleterre et un consortium de banques pour ce qui concerne l'Espagne).

En 1904, la France a commencé à mettre en œuvre sa politique de mainmise sur le Maroc, puisque durant cette année «l'entente cordiale est scellée par un accord de troc : la France renonce une fois pour toutes à l'Égypte, sous indirect rule britannique depuis 1882, et l'Angleterre consent à une mainmise de la France sur le Maroc pourvu que Tanger, en face de Gibraltar, devienne une enclave internationale et que le principe de l'égalité économique entre grandes nations soit respecté⁽⁹⁾».

La mise en œuvre de la politique de colonisation du Maroc a été inaugurée par le consentement du Maroc de procéder à un emprunt de

6- Rouard de Card, Les relations de l'Espagne et du Maroc pendant le 18^e et le 19^e siècles, p.340

7- Daniel Rivet, op. cit.

8- Jean-Louis Miège, Le Maroc, l'Espagne et la banque européenne 1868-1870, HESPERIS, Archives berbères et bulletin de l'institut des hautes études marocaines, Année 1958, tome XLV, p.14

9- Daniel Rivet, op. cit., p.266

62,5 millions de francs sur 35 ans, dénommé «Emprunt 5% - 1904 gagé par le produit des douanes des ports de l'empire du Maroc».

«Le Makhzen vit longtemps à force d'avances à court terme et à des taux usuraires qui lui sont consenties par des sociétés locales d'import-export, telle la maison Gautsch en 1902. Pour unifier le remboursement de cette dette flottante, il se résigne en 1904 à souscrire, sur la place de Paris, un emprunt de 62,5 millions de francs-or qui est lancé par un consortium des plus grands établissements français, piloté par une banque d'affaires, la Banque de Paris et des Pays-Bas⁽¹⁰⁾».

En octobre 1904, Francis Charmes⁽¹¹⁾ précisait que «cet emprunt n'a pas seulement pour objet de pourvoir aux besoins immédiats du Maroc, mais encore de convertir toute sa dette antérieure, afin de la mettre entièrement entre des mains françaises. Les douanes marocaines devant servir de gage à ce dernier emprunt qui prend la place de tous les autres, nous les avons réorganisées».

Les recettes de cet emprunt n'ont pas été totalement versées au Trésor marocain qui n'a effectivement reçu que 10 millions de francs⁽¹²⁾. Le reliquat a été réparti comme suit :

- commission et frais d'émission : 12,5 millions
- remboursement des emprunts de 1902 et 1903 : 22,5 millions
- remboursement des autres emprunts : 15,5 millions
- prélèvement à titre de fonds de réserve : 2 millions

Le remboursement de l'emprunt 1904



Les Amine percepteurs chérifiens des Douanes,
à Oujda

devait s'effectuer par mensualités à partir du 15 octobre 1904, sachant que le calcul des intérêts a débuté le 1er juillet 1904.

Les conséquences de cet emprunt furent lourdes pour la société marocaine :

- la France devint le seul créancier du Maroc⁽¹³⁾;
- le Maroc a accordé à la France 60% des recettes douanières pour la totalité de la durée du prêt, soit 35 ans, de 1904 au 1er juillet 1941 ;
- la création à Tanger d'un organisme central Emprunt Marocain qui «avait un agent dans chaque port, qui était chargé de recevoir des «Oumana», administrateurs des douanes chérifiennes, une partie des revenus des douanes jusqu'à concurrence des sommes dues pour les annuités de l'emprunt⁽¹⁴⁾».

A ce titre, il y a lieu de relever que le recours à l'emprunt ainsi que l'arrivée des agents français pour contrôler

les recettes douanières n'a pas été chose facile pour les marocains.

Ainsi, comme le précise Pierre Guillen⁽¹⁵⁾, «l'arrivée des agents des banques et de la légation de France provoque une forte émotion. La population considère l'emprunt négocié comme la préface à la conquête du pays, les notables rédigent des pétitions pour que le Sultan refuse tout emprunt. Comme le remarquent les étrangers qui séjournent dans la ville, le mot de guerre sainte est sur toutes les bouches, un rien risque de mettre le feu aux poudres. [...] Selon un rapport de Regnault, conservé aux archives du Quai d'Orsay : Il serait trop long de relater les incidents de ce pénible voyage... Je me suis heurté partout à une mauvaise volonté générale... Partout les oumana ont refusé d'admettre le contrôle de nos agents».

L'emprunt 1904 n'a pas servi à desserrer l'étau sur le Trésor marocain et les autorités de l'époque ont commencé à recourir à d'autres

10- Daniel Rivet, op. cit., p.272

11- Francis Charmes, Chroniques de la quinzaine, histoire, politique – 14 octobre 1904, Revue des Deux Mondes, 5e période, tome 23, 1904 (pp. 947-958).

12- Adam Barbe, Public debt and european expansionism in Morocco from 1860 to 1956, thèse pour l'obtention de master, Ecole d'économie de Paris, August 2016

13- En 1885, dans son livre «Bel-Ami», Guy de Maupassant écrivait déjà : «Ils vont s'emparer du Maroc !... C'était une grosse affaire préparée dans l'ombre.... Oh ! c'est très fort ce qu'ils ont fait. Très fort....Vraiment, c'est de

premier ordre. Ils ont racheté tout l'emprunt du Maroc.... Ils l'ont racheté très habilement par le moyen d'agents suspects, véreux qui n'éveillaient aucune méfiance...On va faire l'expédition... L'Etat français garantira la dette.... Nos amis auront gagné cinquante ou soixante millions»

14- Louis Bouchet (ancien chef de service au Contrôle de la Dette Marocaine), Le contrôle de la dette marocaine, un jubilé (1910-1935), Imprimerie du Maghreb, 1936

15- Guillen Pierre. La résistance du Maroc à l'emprise française au lendemain des accords franco-anglais d'avril 1904. In: Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, n°8, 1970. unica. pp.115-122

emprunts de moindre importance pour dépasser les crises financières. Et c'est ce qui a fait dire à Edouard Michaux-Bellaire que «la façon dont les fonds avancés par l'emprunt de 1904 ont disparu sans aucun profit pour l'État marocain démontre la nécessité pour le Maroc d'une véritable tutelle au point de vue financier⁽¹⁶⁾».

Ainsi, les autorités marocaines firent de nouveau appel au concours de la France en vue de faciliter le règlement de sa situation financière.

Un nouvel emprunt a été consenti le 4 mai 1910, au taux de 5% pour une durée de 74 ans et portant sur un montant de 101.124.000 francs.

Cet emprunt était garanti par «le produit des douanes pour la part qui ne serait pas nécessaire au service de l'emprunt 1904, par les revenus 'Mostafadat' et 'Sekkat' dans tous les ports et par les revenus des biens domaniaux⁽¹⁷⁾», de telle sorte que «5% seulement du produit des douanes [...] étaient réservés au trésor du makhzen⁽¹⁸⁾».

Après l'emprunt de 1910, le contrôle des recettes douanières par la France était total et donna lieu à la création de l'Administration du Contrôle de la Dette, dont la direction a été confiée à Gaston Guiot.

Le droit de contrôle des douanes accordé aux agents français a eu des conséquences considérables pour le Maroc, puisque comme cela a été relevé par Louis Bouchet : «M. Guiot parvenait à convaincre le Makhzen de la nécessité d'une collaboration plus étroite et obtenait

Traité de paix de Tétouan, 26 avril 1860 (extraits)

A la suite de la guerre hispano-marocaine perdue par le Maroc (octobre 1859-avril 1860), un traité de paix est signé, à Tétouan, le 26 avril 1860. Le Maroc doit s'acquitter d'une lourde indemnité financière, concéder des territoires et s'engager à signer un traité de commerce avec le royaume ibérique.

(...)

Art. 2 - Pour faire disparaître les causes qui ont motivé la guerre aujourd'hui heureusement terminée, S.M. le roi du Maroc, animé du désir sincère de consolider la paix, convient d'étendre le territoire appartenant à la juridiction de la place de Ceuta jusqu'aux lieux les plus convenables pour la sécurité et la défense complète de sa garnison (...)

Art. 8 - S.M. Marocaine s'engage à concéder à perpétuité à S.M. Catholique, sur la côte de l'Océan, près de Santa- Cruz la Petite, le territoire suffisant pour la formation d'un établissement de pêcherie comme celui que l'Espagne y possédait autrefois*.

Art. 9 - S.M. Marocaine s'engage à payer à S.M. Catholique, comme indemnité pour les frais de guerre, la somme de 20 millions de piastres soit 400 millions de réaux de vellon.**

Art. 10 - S.M. le Roi du Maroc, en suivant l'exemple de ses illustres prédécesseurs qui accordèrent une protection si efficace et spéciale aux missionnaires espagnols, autorise l'établissement dans la ville de Fez, d'une maison de missionnaires espagnols, et confirme en leur faveur tous les privilèges et exemptions que les précédents souverains du Maroc leur avaient accordés.

(...)

Art. 13 - Il sera conclu dans le plus bref délai possible un traité de commerce par lequel tous les avantages déjà accordés ou qui seraient accordés à l'avenir à la nation la plus favorisée seront concédés aux sujets espagnols.

(...)

Les plénipotentiaires l'ont signé et cacheté du sceau de leurs armes, à Tétouan, le 26 avril 1860
Luis Garcia, Thomas de Lignes y Bardaji, le serviteur de son créateur, Mohammed - El-Jetib, le serviteur de son Dieu, Ahmed-El-Chabli, fils d' Abd - el -Melek .

16- Edouard Michaux-Bellaire, L'organisation des finances au Maroc, Publication de la mission scientifique du Maroc, Volume XI, n° II, 1907

17- Louis Bouchet, op. cit., p.8

18- Administration des douanes et impôts indirects, La douane marocaine à travers l'histoire, 2001, 596pages



Cachet (Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)

d'une façon amicale pour ainsi dire, ce résultat magnifique : le contrôle des douanes: le droit de contrôler les recettes et les dépenses des «Oumana», les trésoriers-payeurs du Sultan (4 juillet 1907). Cet acte, hautement politique, pour si imparfait qu'il se révélât dans son application, introduisait la France dans l'organisme essentiel de l'Empire, les Finances. Ce fut la clef qui nous permit de pénétrer par la suite dans les divers services du Makhzen, d'en connaître le fonctionnement et les ressources⁽¹⁹⁾.

Et d'ajouter que «c'était l'emprunt marocain 1904 avec des pouvoirs plus élargis : c'était la consécration de l'œuvre gigantesque entreprise pour pénétrer dans ce Moghreb si fermé et si hostile aux Européens».

Il faut dire que la pénétration du Maroc ne s'est pas faite attendre, puisque le 30 mars 1912 fut conclu le Traité de Fès «afin d'établir l'organisation du protectorat français dans l'empire chérifien». Ce traité stipulait que «le gouvernement de la république française et le gouvernement de Sa Majesté Chérifienne, soucieux d'établir au Maroc un régime régulier fondé sur l'ordre intérieur et la sécurité générale, qui permettra l'introduction des réformes et assurera le développement économique du pays, etc...».

Afin d'assurer le développement économique du Maroc sous le protectorat, il a été fait appel à plusieurs emprunts qui devaient permettre au pays de s'équiper : ports, chemins de fer, concessions minières, éclairage public dans les villes, routes, etc...

«Pour l'équipement du pays, le général Lyautey, résident général, donne la priorité aux ports, aux routes et aux voies ferrées militaires utilisés pour les besoins de la pacification. Les travaux portuaires sont payés grâce aux emprunts de 1910 et de 1914, puis par divers emprunts de l'après-guerre (1918, 1928, 1932, etc.)⁽²⁰⁾».



Cachet
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)

Dans son livre centenaire, la chambre Française de commerce et d'industrie au Maroc a relevé que «le Maroc, par la voie des emprunts, a réalisé en vingt ans le 'miracle marocain'⁽²¹⁾».

Pour conclure, il est intéressant de noter avec Louis Bouchet, ancien chef de service du contrôle de dette marocaine, qui écrivait en 1936 que : «il faut cependant que l'on sache que le Contrôle de la Dette Marocaine, dans le domaine économique, a ouvert la voie au Protectorat français au Maroc. [...] le 4 mai 1910, où fut signé l'accord franco-marocain d'où sortit le Contrôle de la Dette Marocaine, véritable protectorat avant la lettre, EST UNE DATE DANS L'HISTOIRE DU MAROC⁽²²⁾».

19- Louis Bouchet, op. cit., p.5

20- D'Angio Agnes, L'électrification du Maroc vue à travers l'action de la société Schneider et Cie (1907-1954). In: Outre-mers, tome 89, n°334-335, 1er semestre 2002. L'électrification outre-mer de la fin du XIXe siècle aux

premières décolonisations. pp.317-329, p320

21- Livre centenaire de la chambre Française de commerce et d'industrie au Maroc, octobre 2013, p.28

22- Louis Bouchet, op. cit., p.12



Mohamed AZZOUZI
Chef du service des relations avec
les collectivités territoriales

Evolution Historique des Finances des Collectivités Territoriales au Maroc

L'histoire des collectivités territoriales marocaines a du mal à acter sa généalogie. L'autonomie des collectivités humaines est une donnée si présente dans l'histoire marocaine, aussi loin que puisse remonter la mémoire, que l'on est presque tenté d'affirmer que l'existence des collectivités locales relève d'une sorte de droit naturel. On considère, en revanche, que les formes d'organisation traditionnelles, qui caractérisent la sociologie rurale, ne sauraient être assimilées à la décentralisation moderne, bien qu'elles s'y apparentent par beaucoup d'aspects⁽¹⁾.

Si l'administration locale dans les tribus et dans les vieilles cités du Maroc n'a jamais connu, avant le protectorat français du début du siècle, les notions de décentralisation et de personnalité juridique, au sens moderne de ces termes, les éléments de leur organisation rappellent à plusieurs égards la signification et les réalités que recouvrent ces concepts aujourd'hui⁽²⁾.

Depuis longtemps, les finances des collectivités territoriales sont au cœur du dispositif institutionnel de la décentralisation et du débat politique au Maroc. Elles n'en finissent pas de préoccuper l'Etat, de motiver les hommes politiques et d'inspirer les médias.

Les finances des collectivités territoriales marocaines de nos jours sont le produit d'une accumulation qui remonte très loin dans l'histoire.

C'est cet exercice d'historicité que s'efforce modestement de restituer cette recherche, à travers les deux grandes phases à savoir, les origines anté coloniales et l'organisation sous le Protectorat.

Les structures locales du Maroc traditionnel

La réalité historique du Maroc traditionnel avait peu de traits communs avec les schémas administratifs, hiérarchisés et organisés de notre temps. L'administration du Makhzen central était sommaire, gardant des rapports épisodiques, circonstanciés et distants avec un territoire étendu, échappant partiellement à son contrôle. Les fonctions de l'Etat étaient réduites à leur plus simple expression, face à la propension des groupements locaux à fonctionner selon des usages propres⁽³⁾. Tout comme les tribus qui ne songeaient pas à récuser la légitimité du Makhzen central, celui-ci ne songeait pas non plus à s'immiscer profondément dans leurs modes de gestion propre, pour autant que leur autonomie n'affecte pas sa légitimité et ne menace pas la paix interne.

S'il n'a pas existé de bureaucratie organisée, d'administration fonctionnant selon les modèles qui forment la pensée de notre époque, il serait tout à la fois erroné et abusif d'en conclure que le Maroc traditionnel était un non-Etat. Il y avait bien une organisation sociale, des autorités et des pouvoirs locaux, un fonds de règles non

écrites, un modèle d'Etat islamique puisant ses ressources juridiques dans les textes et la pratique de l'Islam, une vie municipale puisée dans le rayonnement historique des prestigieuses capitales de l'Empire Chérifien, un fonds de coutumes tribales concédant une large place à la pratique de l'autogestion, un système d'ordre public et de régulation sociale, fondé moins sur le bureaucratisme que sur les symboles de la souveraineté nationale et sur l'idéal de l'Islam⁽⁴⁾.

L'étendue de l'Empire et l'ancrage des autonomies tribales ont entravé l'action de domination et de pénétration profonde du Makhzen, tous les Sultans, qui en avaient bien conscience, ont tenté avec plus ou moins de succès d'étendre leur domination à l'ensemble du pays, à travers un réseau d'autorités administratives et judiciaires.

Les collectivités traditionnelles

La structure tribale est la seule chose qui n'a pas varié tout au long de l'histoire du Maroc. La tribu n'est pas seulement le socle de base de l'Empire précolonial, elle est aussi le lieu d'une autonomie institutionnelle, et la frontière en deçà de laquelle l'autorité du Makhzen s'évanouit à des degrés divers, jusqu'à l'inexistence totale dans le bled siba.

En dehors des villes impériales, sièges successifs des différentes dynasties ou Empires, le vieux Maroc rural présentait une configuration

1- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

3- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008 Op cit.

2- Ibid.

4- Ibid.

irrégulière et à géométrie variable, dont les tribus, les fractions et les douars constituent les collectivités de fait et les lieux d'une vie publique, organisée par les lois asymétriques de l'endroit, et où les notions de parenté, de communauté ethnique, l'ont toujours emporté sur toutes les velléités makhzénienne d'administration du territoire⁽⁵⁾.

Au Maroc, comme dans les autres pays du Maghreb, ont toujours coexisté deux types de pouvoirs a priori incompénétrables : un pouvoir centralisé dans la Capitale, prenant des formes variables, selon la nature du conquérant, et un pouvoir local plus stable, organisé autour des liens étroits de la consanguinité, de l'ethnie et de la tribu.

La vie intérieure des tribus a toujours été réglée par les lois coutumières du « orf », qui organisent autant les rapports individuels que la vie publique de ces collectivités de fait. Cette dernière repose sur un ensemble d'institutions, dont la Jemâa (sorte d'organe délibérant) et l'Amghar, qui en est l'exécutif, constituent les principaux rouages.

La Jemâa : un véritable organe délibérant

La Jemâa signifie littéralement « assemblée » ; employée presque partout, elle désigne le collectif qui avait la charge de régler la vie politique et sociale de la collectivité, aux différents échelons de la stratification tribale, de façon autonome par rapport au Makhzen.

Ce mode de self-government traditionnel repose sur la double dimension de la représentation populaire et de la collégialité, qui constituent des fondements de la

démocratie moderne. En somme, depuis les temps immémoriaux, les collectivités tribales fonctionnent sur la base des mêmes mécanismes de gouvernement que le génie démocratique occidental a érigé en canons de la démocratie universelle⁽⁶⁾.

L'exercice du pouvoir de régulation politique et sociale par le collège des Jemâa dont la désignation s'effectue selon un consensus collectif, a inspiré la thèse du sens démocratique des tribus.

Avec quelques variantes insignifiantes, la constitution de la Jemâa et l'éligibilité des candidats à cette assemblée sont communes à toutes les tribus.

Les inéligibilités du droit positif n'étaient pas une inconnue de la pratique traditionnelle des tribus, même si elles n'étaient pas formellement prescrites. Les cas d'exclusion rapportés par les auteurs concernent en particulier :

- l'incapacité due à l'âge avancé ou l'infirmité ;
- l'inaptitude morale ;
- l'intransigeance et la propension à entretenir les désaccords avec les autres membres constituent un autre facteur d'exclusion ;
- l'atteinte à l'honneur ou la culpabilité d'infraction grave à la coutume.

Les membres de la Jemâa n'étaient pas élus, mais choisis par le procédé de la cooptation. Le principe du suffrage universel, les techniques de vote du droit positif, ou encore l'idée du mandat à durée fixe, et son corollaire, le renouvellement périodique des assemblées, sont inconnus du droit coutumier⁽⁷⁾.

Le droit coutumier méconnaît le principe du mandat à durée limitée. En effet, la fonction d'Ajemâa est en principe viagère. Sauf inaptitude manifeste, âge très avancé ou infraction grave, qui peuvent entraîner l'exclusion d'un membre de la Jemâa, la personne cooptée siège à vie au sein de la Jemâa.

Les membres de la Jemâa exercent un mandat à titre gratuit. La Jemâa ne perçoit en effet aucune rétribution ou bénéfice matériel. Cette caractéristique, qui rappelle le principe de la gratuité des mandats électifs locaux de notre époque, participe des valeurs tribales traditionnelles.

Le fonctionnement de la Jemâa, adapté à la simplicité de ces collectivités, des lieux et de l'époque, n'obéit à aucune des règles de procédure, de forme ou de délai des assemblées de notre temps. Ni siège fixe des réunions, ni sessions précises, ni délai de convocation, ni ordre du jour précis, ni règle de quorum ; aucune de ces questions qui nous sont aujourd'hui familières, à l'aune desquelles s'apprécie la légalité et la validité des délibérations des pouvoirs locaux, n'était connue des rouages du Maroc traditionnel⁽⁸⁾.

La Jemâa n'avait pas de siège fixe, au sens de local affecté à ses délibérations. Ses réunions pouvaient se tenir au domicile de l'Amghar (son exécutif), chez l'un de ses membres qui demande la réunion de la Jemâa ou que l'on charge de l'accueillir, ou encore au souk, à la mosquée, à l'occasion d'une cérémonie familiale voire au champ.

Les décisions de la Jemâa ne sont

5- Mohamed BRAHIMI, « la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours », thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

6- Ibid.

7- Mohamed BRAHIMI, « la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours », thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

8- Ibid.

pas écrites et ne font l'objet d'aucune transcription ou sauvegarde ; mais chacun dans le groupe en est comptable et la conscience collective en est la mémoire fidèle.

Le champ d'attribution de la Jemâa est difficile à délimiter par référence aux conceptions du droit public de notre époque. Le fait est que tout ce qui se rapporte à la collectivité se règle au sein de la Jemâa.

L'Amghar : un organe exécutif traditionnel

Les collectivités traditionnelles disposaient auprès de la Jemâa d'un organe exécutif dont la dénomination, les modes de désignation, le statut et les attributions connaissent, selon les lieux, des variantes significatives. Ce schéma institutionnel, fondé sur un organe délibérant et un pouvoir exécutif, rappelle fondamentalement la structure dichotomique des collectivités territoriales de l'époque moderne⁽⁹⁾.

L'exécutif tribal portait le nom d'Amghar, qui signifie le chef, ou encore celui de cheikh, dans les tribus arabes, qui ont adopté cette institution d'origine berbère.

En règle générale, l'Amghar ou le cheikh est élu, ou plus précisément proclamé par la Jemâa pour un mandat à durée limitée, qui est en principe d'un an. Le nom de cheikh El Aâm (ou cheikh de l'année), qui lui est attribué dans certaines tribus, procède d'ailleurs de la durée annuelle de son mandat. On l'appelait aussi cheikh Er-rbiâa (ou cheikh du printemps), du fait de sa proclamation tous les ans, au cours d'une cérémonie qui avait lieu à cette saison. Dans d'autres tribus,

c'est en été, à l'issue des moissons, que se tenaient les cérémonies solennelles de désignation de l'Amghar.

La fonction d'Amghar supposait une lourde responsabilité à l'égard de sa communauté, sans autre contrepartie que sa dimension honorifique. Aussi, ce n'était pas sans résistance qu'elle était parfois acceptée, même si une sorte d'obligation morale interdisait à la personne cooptée de se dérober à l'honneur que lui faisait la Jemâa.

L'Amghar a pour rôle d'assurer l'exécution des décisions de la Jemâa, de faire respecter la coutume, de décider des travaux d'utilité publique à entreprendre, de fixer les contributions en espèce ou en nature de chaque groupement, de prendre les mesures d'intérêt général. Il assure l'ordre et la sécurité intérieurs du groupement en exerçant une véritable fonction de police, assortie, le cas échéant, de l'application d'un régime d'amende, conformément aux usages et sous le contrôle de la Jemâa⁽¹⁰⁾.

Telle était, dans ses grandes lignes, l'organisation des tribus dans l'Empire Chérifien qui a précédé le Protectorat. Le Maroc traditionnel a pu avoir un droit public et des institutions au format conforme à l'esprit de la démocratie libérale. Autour des liens sacrés de la consanguinité, dressés en véritable rempart face à toute ambition de pénétration externe ou de gouvernement direct du Makhzen, la communauté tribale a érigé un ordre institutionnel, précurseur des formes démocratiques de notre époque, fondé sur la souveraineté populaire ; fut-il socialement sélectif,

mais qui a l'avantage de procéder du consensus général et des valeurs profondes et anciennes de la société tribale⁽¹¹⁾.

Le Makhzen territorial

Il n'existait pas, dans l'ancien Empire, de division administrative territoriale ou de circonscriptions bien définies ; les structures de base reposaient essentiellement sur le critère ethnique et les liens de consanguinité. Cette organisation s'imposait au Makhzen qui tentait, toutes les fois qu'il le pouvait, d'installer ses représentants dans les circonscriptions, nées de la nature et de l'histoire, formées par les tribus, les fractions ou les fédérations de tribus. Le degré et le niveau de représentation du Makhzen, et sa capacité à imposer des autorités de commandement dépendaient de ses rapports de force avec le territoire. Ainsi variaient-ils dans le temps et dans l'espace.

Le schéma organisationnel du Makhzen reposait de ce fait, en général, sur un double niveau d'administration, constitué au niveau régional par le khalifa provincial et à l'échelon basique par les amalas, les pachaliks et les caïdats.

Le khalifa Régional

Le vaste Empire que les Sultans marocains ont toujours eu à gouverner, ne pouvait se prêter à leur domination ou à l'exercice de leur autorité à partir du siège Sultanien, d'autant que les moyens de l'époque rendaient illusoire toute forme de centralisation excessive. Le Maroc a, de ce fait, été généralement scindé en plusieurs territoires ou

9- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours» , thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

11- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours» , thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

10- Ibid.



royaumes, à la tête desquels le souverain nommait en principe des proches de sa famille - fils ou frères du Sultan pour l'y représenter. Ainsi pouvaient-ils, à cette échelle réduite, faire l'apprentissage du métier gouvernemental qui pouvait, le cas échéant, leur échoir en tant qu'héritiers du Trône⁽¹²⁾.

L'échelon régional, à l'inverse du local ne constituait ni une unité sociologique, ni un lieu de solidarités naturelles qui puisse faire échec à l'exercice de l'autorité du Makhzen. Aucune institution représentative ou regroupement tribal ne pouvait se réclamer à cette échelle d'une certaine légitimité, prétendre y exercer une quelconque souveraineté ou tenter de s'opposer aux structures du Makhzen.

Le mode d'administration territoriale du Maroc traditionnel reposait ainsi à la base, sur une structure tribale fortement autonome, imposant son caractère libéral au Makhzen, et au niveau intermédiaire, régional, sur un système administratif centralisé que l'on rangerait de nos jours dans ce qu'on nomme la déconcentration. Cette combinaison de l'autonomie tribale et de la représentation du Makhzen, qui rappelle les schémas contemporains du parallélisme de la déconcentration et de la décentralisation permet de réaliser l'équilibre et de préserver, somme toute, l'autorité du pouvoir central sur le territoire⁽¹³⁾.

Le nombre et la configuration spatiale des régions ont varié selon les époques. Il y en eut jusqu'à cinq ; en l'occurrence les régions de Fès, Meknès, Marrakech, Taroudant et de l'Oriental avec Taza ou Oujda comme chef-lieu. A la veille du

protectorat, on n'en comptait plus que trois : Fès, Marrakech et Tafilalet.

Les autorités locales

Une seconde catégorie d'autorités représentait le Makhzen dans le territoire, par nomination et par délégation du Sultan. La relation multiple et en accordéon du territoire au Makhzen et les fluctuations de ces rapports dans le temps et dans l'espace, ont logiquement engendré une anatomie administrative territoriale du vieux Maroc aux formes incertaines, plurielles et inconstantes.

Les caïds, assistés par des chioukhs et des moquadems représentaient le Makhzen dans les zones rurales. L'administration des villes est en revanche confiée au pacha, secondé par des khalifas. En zone urbaine, un autre collaborateur du pacha, «le Mohtassib» sorte de délégué du Sultan pour les affaires économiques, jouait un grand rôle dans l'administration de l'économie et des échanges urbains.

Nommées par Dahir, exerçant leur pouvoir par délégation du Sultan et soumis, en théorie, étroitement à son autorité, les différentes autorités locales sont chargées notamment de représenter le Makhzen dans leurs circonscriptions, d'assurer la sécurité et l'ordre intérieur, de veiller à l'exécution des décisions du Makhzen, de prélever l'impôt, de rendre exécutoires les sentences du cadî ; voire d'exercer dans certains cas des fonctions parajudiciaires.

Le Dahir d'investiture conférait, en quelque sorte à son titulaire, une rente de situation, que le Makhzen tolérait tant que cela demeurait sans

conséquence pour l'ordre intérieur et pour les intérêts de l'Empire. L'accumulation des richesses par les puissants caïds du Maroc précolonial dépassait parfois l'entendement. Ainsi, la famille El Glaoui possédait, selon Paul Pascon, plus de 16000 hectares dans le Haouz ; et son clan disposait d'environ 25000 hectares titrés. Ne sont pas compris dans cet inventaire, le patrimoine foncier non titré, quelques 660.000 pieds d'oliviers appropriés sans le sol, les droits d'eau, et les possessions d'El Glaoui en dehors du Haouz, notamment dans les vallées du Draâ et du Dadès. Il s'agissait de la plus grande concentration foncière au Maroc, dépassant de loin le domaine royal durant le protectorat⁽¹⁴⁾.

Tout est prétexte dans l'exercice de ces fonctions makhzénienne à prélèvement ; aussi bien ce qui entre dans la sphère légale de la collecte de l'impôt, que ce qui relève des droits extra fiscaux de diverses natures, que l'autorité s'attribue pour l'entretien de son confort et de sa fortune.

S'agissant des obligations qui composaient l'univers des sujétions populaires de l'époque, Najia Msefer⁽¹⁵⁾, Professeur de Droit, énumère :

- **la frida** : c'est une sorte de contribution ou d'aide due au pacha ou au caïd par l'ensemble de la population sous son contrôle pour la couverture des frais d'exercice de sa charge ;
- **la hdia** : offrandes et présents précieux de toute nature, qui dans la tradition du Makhzen, constituent des marques de déférence et d'allégeance au Sultan. Sa transposition à l'échelon du caïd

12- Ibid.

13- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

14- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

15- MSEFFER Najia «l'organisation communale sous le Protectorat» Mémoire sciences politiques Casablanca.

et du pacha devait prendre des accents d'institution obligatoire et la forme de versement en argent. La pratique de la *hdia*, toujours vivante au Maroc, n'a pas totalement déserté l'univers institutionnel et administratif ;

- **la mouna** : c'est le produit des réquisitions auxquelles l'autorité procédait à l'occasion de ses tournées ou lors des expéditions militaires. Elle consistait à faire supporter aux tribus l'entretien des hommes et de leurs montures ;
- **la koulfa** : A l'image du travail gratuit que les serfs, les roturiers devaient au seigneur, c'est une corvée imposée par le pacha ou le caïd sur son domaine à la population. L'autorité s'arrogeait le droit d'astreindre chaque foyer à quelques jours de travail gratuit sur ses propriétés.

Le Mohtassib

A la fois fonctionnaire, collaborateur du pacha dans les villes, gardien de l'éthique et juge des différends commerciaux, le Mohtassib n'a pas de correspondant précis dans les rouages occidentaux, même s'il pouvait s'apparenter à l'institution de «prévôt aux marchés»

Le rôle du Mohtassib, infiniment varié, s'exerçait en effet, non seulement sur le terrain civil et commercial mais encore dans le domaine de la religion, de la morale, de l'ordre public et des mœurs. il devait écarter la menace et prévenir le danger : un mur menaçait-il ruine, il en ordonnait la démolition. Rien de ce qui se passait dans la ville ne devait le laisser indifférent⁽¹⁶⁾.

Face à la singularité et à l'originalité de cette institution, les auteurs

étrangers qui ont tenté d'assimiler le Mohtassib à quelque institution occidentale de leur connaissance ont, les uns et les autres, cherché à rapprocher les fonctions du Mohtassib de différentes institutions qui leur sont familières : maire, chef de police municipale, juge des conflits de commerce, prévôt des marchands de Paris...

Aucune de ces fonctions ne cadre tout à fait avec la complexité de cette institution, qui remonte à une époque lointaine de l'organisation de la société musulmane, et ne peut restituer valablement son statut et sa charge réels. La chronique historique relève son existence à Bagdad depuis le VIII^e siècle. Le Maroc en a conservé la pratique jusqu'au début de notre siècle⁽¹⁷⁾, avant qu'elle ne soit rétablie sous la forme qui existe aujourd'hui.

L'institution de la Hisba est ainsi un héritage islamique, dont les grandes villes du vieux Maroc ont continué à être les fidèles légataires, jusque bien après le début du protectorat. Les fameux statuts gouvernementaux qui ont rendu célèbre les théories d'Al Mawerdi, lui consacrent de longs et précieux développements. La Moquaddima d'Ibn Khaldoun (Prolégomènes d'Ibn Khaldoun) évoque avec la même force de détail et d'intérêt le rôle fondamental de cette institution pour la protection des intérêts des musulmans.

La fonction du Mohtassib touche à tous les instants de la vie économique, des rouages commerciaux et bien au-delà. On assimilerait de nos jours son périmètre de compétence à la police administrative, à la police économique, à la réglementation et

au contrôle des prix, à la répression des fraudes, voire à la police judiciaire ou encore aux juridictions de commerce.

Les attributions du Mohtassib s'étendaient aussi à d'autres rouages de la vie urbaine: contrôle des bains maures, police de l'urbanisme (notamment le désencombrement des voies de passage, les immeubles menaçant ruine...) ; voire même à certains aspects de la vie sociale : police des bonnes mœurs, surveillance des écoles et du comportement des maîtres...

La place qu'occupait la Hisba dans l'administration de la ville de l'ancien Empire était d'une importance telle, pour sa régulation économique, que certains auteurs en vinsent à reprocher aux autorités du protectorat de la vider de sa substance.

Les fonctions administratives et financières

La fonction administrative de l'autorité locale consistait essentiellement à recevoir les ordres épisodiques du Makhzen, à travers une rare correspondance, et à diffuser notamment par voie de criée (*berrah*) les messages que le Sultan entendait transmettre à ses sujets. Au besoin, il faisait connaître dans le sens inverse au Makhzen central l'information qui pouvait l'intéresser ou les doléances et les pétitions qui lui parvenaient des administrés.

L'absence de prestations administratives et de service public, au sens de notre époque, confinait le rôle de pachas et de caïds dans

16- LAHBABI M. «Le gouvernement marocain à l'aube de XX^e siècle» Editions Maghrébines - Casablanca 1975.

17- LAHBABI M. «Le gouvernement marocain à l'aube de XX^e siècle» Editions Maghrébines - Casablanca 1975.

la collecte de l'impôt. La fonction fiscale était ainsi au cœur de l'action administrative du Makhzen local. C'était là en réalité la fonction principale du caïd comme celle du reste des agents d'autorité sous son contrôle.

Jusqu'aux réformes initiées sous le règne de Moulay Hassan 1er, il n'y avait pas d'administration du fisc, de gestion organisée de l'impôt. Le pacha, le caïd et leurs khalifas, chioukhs et moquadmines se chargeaient directement de prélever l'impôt et d'en transmettre le produit, sans aucune forme de contrôle, à la Bénéqia de l'Amine al Oumana⁽¹⁸⁾.

La réglementation de la taxation, les règles d'assiette, la pratique de l'établissement des rôles, la mécanique des recouvrements et le contentieux fiscal de notre époque étaient inconnus des usages administratifs du vieux Maroc, qui pouvait être ainsi livré à l'arbitraire fiscal, aux exactions et aux déviances d'un pouvoir fiscal délié.

Ne disposant pas de budget alloué par le gouvernement central, au fonctionnement de leur juridiction, ni de salaires servis à ces autorités ou à leurs collaborateurs, celles-ci disposaient ipso facto d'un véritable droit organisé de ponction des frais de leurs charges sur le produit de l'impôt ; de sorte qu'elles étaient le plus naturellement conduites à optimiser le revenu fiscal pour en conserver une partie et en confisquer le surplus.

Les pachas et caïds ne versent en effet au Trésor Public qu'une partie de l'impôt reçu des chioukhs, qui se sont eux-mêmes servis au passage. «Les fonctionnaires de la

cour, qui en perçoivent le produit, ne remettent pour leur part au Baït Al Mal que ce qu'ils ne peuvent pas garder, et un nouvel impôt bouche les trous du précédent mais en ouvre lui-même d'autres ; de sorte qu'il reste toujours prétexte à exactions et vexations»⁽¹⁹⁾.

Autant que l'appareil fiscal, la matière fiscale elle-même de l'ancien Makhzen est rudimentaire, déréglementée, et incontrôlée. Le premier type de fiscalité appliqué participe des principes de droit islamique. La communauté est soumise notamment à la Zakat et à l'Achour, dont sont redevables les marocains musulmans, et à la Jezia, sorte d'impôt de capitation payé par Ahl Al Kitab (les Gens du Livre), principalement par la population juive en échange de la sécurité de leurs biens et de leurs personnes. Le second type d'impôts, d'inspiration temporelle, pouvait varier selon les lieux et relever éventuellement du pouvoir de taxation que pouvaient s'arroger les autorités locales. Les plus connus sont les «hafer» et les «meks» qui sont des droits de porte et de marchés prélevés à l'entrée des souks, des foires et des lieux de commerce.

C'est encore au Sultan Moulay Hassan 1er, que le Maroc précolonial doit les réformes structurelles et financières qui ont tenté de combattre la vénalité de l'administration du Makhzen et de moraliser son fonctionnement.

L'une de ses premières initiatives a été de placer à la tête de toutes les affaires financières de l'Etat, un vizir des finances (Ouzir El Malia),

dont les attributions furent précisées et étendues, qui a été doté de pouvoirs étendus et qui a reçu une large délégation y compris pour contracter des emprunts pour le compte du Trésor Public.

Moulay Hassan 1er entreprit la construction d'un véritable appareil fiscal et l'institution d'un contrôle rigoureux sur l'ensemble des revenus du Makhzen : impôts, droits de douane, moustafads, produits et revenus des biens du domaine makhzénien.

La charge de gérer et de collecter l'impôt est confiée à des Oumanas ou receveurs soigneusement choisis et correctement rémunérés. Le Sultan a aussi institué la mobilité pour les agents du fisc, en ce sens que l'Amine ne pouvait rester en place au-delà de trois ans pour ne pas y prendre racines ou céder aux déviances et aux contingences charriées par le temps et l'usure.

My Hassan 1er, qui avait pris le soin de morceler le territoire et de redimensionner ses «amalats» et ses caïdats, a parallèlement cantonné les caïds dans leur rôle d'autorité exécutive, en les dépouillant notamment de leurs prérogatives fiscales. Des Oumanas, placés auprès d'eux, mais dépendant de l'autorité directe du vizir des finances, sont chargés du recensement des contribuables, de l'assiette et du recouvrement de l'impôt.

18- LAHBABI M. «Le gouvernement marocain à l'aube de XXème siècle» Editions Maghrébines - Casablanca 1975.

19- LAHBABI M. «Le gouvernement marocain à l'aube de XXème siècle» Editions Maghrébines - Casablanca 1975.

L'administration territoriale sous le protectorat

Il existait bien au Maroc, comme on l'a décrit précédemment une vie municipale et des formes d'autonomie locale, même si elles reposaient sur des fondements traditionnels et des principes consacrés par l'usage, en dehors de toute règle écrite.

L'administration du protectorat n'a pas cependant bousculé les institutions locales traditionnelles. Elle s'est bien gardée de le faire ; du moins pas brutalement, agissant par touches successives et avec beaucoup de prudence.

La réalité plurielle du Maroc de l'époque et sa diversité socio-institutionnelle, s'opposaient par ailleurs à ce qu'il fut soumis à une forme d'administration locale commune. Il aurait été encore plus utopique de la transposer purement et simplement dans le contexte marocain de 1912.

L'apport institutionnel du protectorat en matière d'autonomie locale, se décline ainsi sous trois grands régimes : un régime municipal applicable à un ensemble de grandes villes, un statut à trois variantes applicables aux petits centres urbains et un régime velléitaire d'organisation des Jemâas rurales.

Le régime des municipalités

La première initiative du protectorat a concerné la ville de Fès, dont un Dahir du 2 septembre 1912 a fait la première municipalité moderne

du Royaume. Plusieurs facteurs objectifs et subjectifs ont rendu la capitale de l'époque éligible à ce statut initiatique.

Dans la foulée de cette première expérience, deux Dahirs datés respectivement du 1er avril 1913 et du 8 avril 1917, portant charte des municipalités du Royaume, étendirent cette nouvelle pratique à de nouvelles villes ; bien que marquant fondamentalement un recul par rapport au régime de Fès⁽²⁰⁾.

La capitale de l'Empire avait en effet à son actif une longue expérience d'organisation et d'administration internes. Les corporations professionnelles, la fondation Habous, entre autres, y prenaient une part importante à la gestion des intérêts publics et à la prise en charge des services éducatifs.

Estimant que le texte du 27 juin 1913 avait fait son temps et qu'il comportait un certain nombre d'insuffisances ou d'inconvénients révélés par sa courte pratique, l'administration promulgua 4 ans plus tard, un Dahir en date du 8 Avril 1917, qu'elle considéra comme la charte municipale définitive du Maroc.

Le Dahir de 1917 définissait ensuite avec précision un large champ d'attributions du pacha, qui avait la triple qualité d'administrateur de la ville, d'autorité réglementaire en matière municipale et de représentant de l'autorité supérieure. Il précisait aussi la fonction de chef des services municipaux, créée précédemment par la législation de 1913, et fixait les pouvoirs de ce fonctionnaire français, placé auprès du pacha à titre d'autorité

de contrôle et de représentant du Résident général⁽²¹⁾.

S'agissant du volet financier, dès 1913 les municipalités ont été dotées d'une organisation budgétaire (un budget primitif pour le fonctionnement et un budget additionnel pour les travaux) et fiscale. La comptabilité municipale, qui a été réglementée par un arrêté viziriel du 4 janvier 1919, est tenue par un agent de l'Etat relevant de la Direction des Finances.

Le système fiscal mis en place à l'origine, qui comprenait principalement des parts sur la taxe urbaine - instituée après l'acte d'Algésiras - et sur les droits de porte et de marché, ainsi que la taxe d'abattage et quelques taxes traditionnelles sans rendement significatif, ne permettait même pas de couvrir les charges du fonctionnement municipal; de sorte que les municipalités avaient recours au Trésor Public pour couvrir les déficits de leur budget ordinaire et a fortiori pour les projets d'investissement.

Les ressources municipales sont en outre constituées de parts, puis du principal à partir de 1950, des impôts directs d'Etat, constitués par la taxe urbaine, la taxe d'habitation et la patente, du produit de taxes locales - taxe sur spectacles, taxe d'abattage ... - de revenus du domaine et de droits sur les services rendus, dont le produit s'est accru régulièrement du fait du développement de l'activité économique et des transactions commerciales dans les villes⁽²²⁾.

Les municipalités recouraient aussi aux emprunts auprès du Crédit Foncier de France et de la Caisse

20- DE LA CASINIERE H. «Les municipalités marocaines, leur développement, leur législation» - Imprimerie de la Vigie marocaine Casablanca 1924.

22- DELANOE Guy - Lyautey, Juin, Mohamed V «Fin d'un protectorat» T.1 Le Harmattan 1988

21- DE LA CASINIERE H. «Les municipalités marocaines, leur développement, leur législation» - Imprimerie de la Vigie marocaine Casablanca 1924 op cit.



de Dépôt et de Consignation pour le financement des investissements municipaux⁽²³⁾.

En 1921, deux ans après l'achèvement de la reconnaissance des biens domaniaux urbains, 2 textes régissant le domaine municipal furent promulgués.

Les pouvoirs exercés par le Directeur Général des Travaux Publics en tant qu'administrateur du domaine public de l'Etat ont été parallèlement confiés au Pacha en sa qualité d'administrateur des biens municipaux.

Ainsi comme on le constate, les régimes municipaux institués par les Dahirs de 1913 et de 1917, n'ont rien concédé, en termes d'autonomie municipale ou de pouvoirs délibérants des assemblées et encore moins à l'exécutif municipal, purement et simplement confisqué par l'autorité administrative, notamment par l'agent de la puissance coloniale. En revanche, leurs aspects financiers, fiscaux et comptables ou encore ceux afférents à la propriété domaniale ont posé les bases fondatrices de la gestion municipale, dont certaines continuent de nos jours à servir de cadre à la gestion communale contemporaine.

Le Dahir du 18 septembre 1953, qui abroge et remplace celui du 8 avril 1917 ainsi que les textes particuliers de Fès et Casablanca, s'entend désormais comme la charte municipale unifiée. L'institution d'assemblées élues et délibérantes, dont le principe a été généralisé à toutes les villes érigées en municipalités, justifiait l'adoption d'un droit uniforme et l'abandon des privilèges antérieurs reconnus

aux seules villes de Fès et de Casablanca.

Nonobstant les quelques ouvertures qu'elle véhiculait, la réforme de 1953 a été sévèrement combattue par le mouvement national, l'opinion publique et le Sultan, parce qu'elle était dictée par des calculs politiques et sécuritaires, et parce qu'elle intervenait dans une période de trouble et de soulèvements.

Le Roi Mohammed Ben Youssef manifesta notamment son refus d'apposer son sceau sur les Dahirs relatifs à cette réforme municipale, au motif qu'elle aboutissait, en consacrant la participation des français dans les municipalités de l'Empire et en leur reconnaissant les mêmes droits politiques que les nationaux, à transformer le pays en Etat franco-marocain, en violation du traité du Protectorat.

L'administration des collectivités rurales

Face à un monde rural pluriel, complexe par sa diversité tribale, ses modes d'organisation sociale, ses mœurs et ses usages multiples, peu enclin à se soumettre à des formes d'organisation et encore moins des formes de dominations venues d'ailleurs, le protectorat a eu l'intelligence de ne pas y prendre de risques de bouleversement socio institutionnel.

Pendant toute la durée du protectorat, l'administration des tribus ne connut pas ainsi de bouleversement significatif. Tout au plus, la Résidence générale a-t-elle superposé au schéma d'organisation traditionnel des Jemâas et des agents locaux du Makhzen, son

système de contrôle et joué sur les alliances et l'inféodation des grands caïds, pour s'assurer la pacification progressive, la pénétration du Maroc profond et l'administration indirecte du monde rural⁽²⁴⁾.

Le Maroc comptait, selon les recensements autorisés de l'époque quelques 600 tribus, unies par des liens de l'ethnie et souvent groupées en fédérations ou en confédérations de tribus, et éclatées spatialement en fractions ou en douars ou ksars, selon le lignage.

La forme de représentation de la collectivité, le caractère collégial et délibérant de la Jemâa, le statut et le fonctionnement de son exécutif, rappellent à plusieurs points de vue, dans leur esprit, les principes de la théorie de la décentralisation moderne.

Comprenant qu'elle ne pouvait, sans coût militaire et financier et sans risques, rompre avec ces pratiques traditionnelles profondément ancrées dans les tribus de l'Empire, l'administration du protectorat a cherché tout naturellement à les adapter à son projet de contrôle du pays. Là où elles existaient, les Jemâas ont été conservées et leur organisation soumise à de lentes évolutions.

L'existence des tribus, en tant qu'entités auto-régies par leurs lois et coutumes, ne sera cependant que formelle. Elles perdront progressivement leurs pouvoirs au profit du caïd, dont le rôle et les moyens ont été renforcés, mais aussi et surtout au profit du représentant de la Résidence générale – le contrôleur civil ou l'officier des affaires indigènes – qui, par-delà sa mission originelle

23- DE LA CASINIERE H. «Les municipalités marocaines, leur développement, leur législation» - Imprimerie de la Vigie marocaine Casablanca 1924 op cit.

24- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours» , thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

d'assistance et de contrôle, exercera dans la pratique de véritables pouvoirs d'administration directe de la collectivité⁽²⁵⁾.

Le caïd ou le Cheikh assure la présidence de la Jemâa, qui se réunit sur sa convocation et en présence obligatoirement de l'autorité française de contrôle.

L'hostilité du milieu rural, rendu plus impénétrable par les barrières de la langue, des mœurs et des traditions a inspiré au maréchal Lyautey sa politique des «grands caïds». Elle consiste à confirmer les chefs traditionnels dans leurs fonctions, à s'allier, en les confortant dans leurs privilèges, voire dans leurs féodalités, notables agraires ou grands seigneurs de l'Atlas ; garantissant, en contrepartie, les uns et les autres à leur allié et protecteur français, leur fidélité et leurs services.

La structure générale de l'administration locale dans la zone sous occupation espagnole est donc sensiblement proche de celle de la zone de protectorat français. Marquées nettement par la prééminence du représentant du Makhzen et de l'autorité de contrôle, l'une et l'autre ont réservé aux assemblées des villes, des centres et des tribus, des sorts variables et des rôles généralement subsidiaires. La multiplicité des statuts que les deux puissances coloniales ont été amenées à établir se fonde officiellement sur l'étendue de leurs différences sociopolitiques et culturelles et sur leurs capacités variables d'assimilation des modes d'organisation municipale de type européen⁽²⁶⁾.

La puissance protectrice a ainsi légué au Maroc, à l'indépendance, une mosaïque de régimes, qui ont eu sans doute le mérite de poser les bases d'un système communal moderne et de préparer le milieu à sa pratique, mais dont l'application, qui n'a pas dépassé en général le stade formel, a buté contre l'esprit jacobiniste de la Résidence Générale et de ses agents territoriaux et contre la logique de contrôle de l'occupation.

Les institutions mises en place ne pouvaient avoir d'autres finalités que de servir les intérêts de la France. Le Maroc indépendant, qui n'a pas choisi, comme d'autres, de rompre totalement avec cet héritage, a tiré bénéfice de l'expérience acquise à l'ombre de cette pratique administrative de type européen, nonobstant ses limites. Il a su ainsi construire sur les fondations posées par le protectorat les bases de son administration territoriale actuelle⁽²⁷⁾.

Les collectivités territoriales marocaines ont entamé leurs amorçages réels après l'indépendance du pays. L'attitude hésitante et sélective du protectorat avait tenu en effet l'essentiel du territoire national, à la marge d'une vraie pratique de décentralisation.

Le Maroc indépendant a choisi d'emblée une version rénovée de la décentralisation, inspirée du droit occidental, plus engagée et généralisée que son ancêtre colonial, à géométrie variable, et en rupture totale avec les modèles ancestraux du Maroc.

Feu Le Roi Mohamed V en avait pourtant bien conscience, lui qui indiquait dans la charte royale de 1958 tous les risques d'un mimétisme aveugle, d'une transposition des institutions, qui ne se soucie pas de les adapter à l'évolution historique du pays et au génie national.

Le Maroc, en optant pour le modèle français de la décentralisation, a fait le choix le plus difficile. Sans doute n'avait-il pas beaucoup de choix aux lendemains immédiats de l'indépendance, héritier qu'il était d'un début de décentralisation et dépourvu d'expérience et d'expertise nationales. A l'indépendance, les pouvoirs publics ont reproduit le système français, dans lequel l'élu est à la fois l'organe délibérant et l'exécutif⁽²⁸⁾.

Le modèle anglo-saxon, allemand ou américain, entre autres, a l'avantage de faire la séparation entre l'organe politique et l'administration de la collectivité, confiée à un gestionnaire - le city-manager - sous le contrôle de l'organe élu. Ce système pragmatique permet de cumuler les avantages de la démocratie et de l'efficacité surtout dans le domaine financier.

25- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008.

26- Ibid.

27- Ibid.

28- Mohamed BRAHIMI, «la commune marocaine : un siècle d'histoire de la période précoloniale à nos jours», thèse de doctorat d'Etat . Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Casablanca, 2008





Rachid AL MARINI

Chef du Service du contrôle interne

Le contrôle des Finances Publiques : Un regard rétrospectif

Le souci de contrôler les finances publiques a toujours existé à travers l'histoire depuis les anciennes civilisations⁽¹⁾ jusqu'aux sociétés modernes. Ce contrôle a pris différentes formes, certes, mais il a existé dans des civilisations très différentes et fort éloignées géographiquement les unes des autres. Approcher le contrôle des finances publiques tel que pratiqué par nos ancêtres, revient à remonter le fil du temps vers ses origines les plus lointaines⁽²⁾.

L'organisation, les moyens, et les méthodes de contrôle déployés jadis, quoique rudimentaires d'un point de vue actuel, font tout de même ressortir l'intérêt que les gouvernants manifestaient pour l'organisation des finances et la protection des deniers de l'Etat.

La présente contribution focalise l'attention davantage sur les pratiques historiques de contrôle des finances publiques dans le monde musulman et plus particulièrement au Maghreb.

En effet, la multitude d'institutions de contrôle (Dawawin, Baït Al-Mal, Hisba...) nées dans le monde musulman a considérablement influencé les pratiques de protection

des deniers publics dans le Maroc contemporain. Par conséquent, il semble nécessaire de parcourir les pratiques et les dispositifs mis en place par nos prédécesseurs avant de décrire celles adoptées par les différentes dynasties qui ont gouverné le Maroc.

Il est important de noter que le présent travail consiste à jeter un regard historique sur les différentes manifestations du contrôle des finances publiques qui ont jalonné l'histoire du monde musulman en général et du Maroc en particulier.

Le Chef de l'Etat : contrôleur suprême

Dès l'aube de l'Islam, le chef de l'Etat⁽³⁾ procédait à la nomination de délégués (Walis et gouverneurs) à la tête des départements composant le territoire de l'Etat. Ces derniers devaient assurer, entre autres, les fonctions de collecteurs de recettes (جباة) et de charger des dépenses⁽⁴⁾.

Ces délégués, une fois nommés⁽⁵⁾, recevaient les instructions et les orientations permettant la répartition des charges et la maîtrise des méthodes de liquidation des recettes, notamment, la

conformité des produits perçus aux prescriptions religieuses. Il est à préciser que, la sauvegarde des deniers publics a toujours été une fonction principale de l'Etat dont l'attribution est réservée directement au Commandeur des Croyants⁽⁶⁾.

En se basant sur les prescriptions de la législation musulmane, les premiers Khalifes n'hésitaient pas à afficher les grands principes⁽⁷⁾ qui ont guidé leurs politiques en matière de préservation des finances de l'Etat.

La même approche était constatée chez toutes les dynasties du monde musulman y compris le Maroc. La surveillance de l'activité des agents en charge de la gestion des finances de l'Etat était, donc, un souci largement partagé. Ce type d'approche qui peut être qualifié de contrôle préventif était, ainsi, abondamment utilisé au Maroc sous le règne des Almohades (1147-1269) comme en témoignent les différentes lettres adressées par les khalifes aux agents financiers de l'Empire⁽⁸⁾.

Sous le règne de la Dynastie Saâdienne (1511-1659), les chargés de la collecte des recettes étaient nommés directement par le Roi, et

1- En effet, à titre d'illustration, la séparation des fonctions, comme moyen de contrôle du processus d'exécution des opérations financières publiques, était partie intégrante de l'organisation de l'empire romain. C'est ainsi que, l'autorisation des dépenses et des impôts était de la responsabilité du Sénat (qui l'a délégué ensuite aux consuls et, plus tard, aux censeurs). Alors que, le maniement des fonds était assuré par les questeurs (caissiers) qui s'occupaient des paiements et des encaissements. Ces derniers étaient obligés de rendre compte de l'utilisation des fonds et à justifier les soldes au sénat et à leurs propres successeurs. Pour plus de détails, voir L. Collins et G. Valin «audit et contrôle internes : aspects financiers opérationnels et stratégiques», Edition Dalloz, 1992, p : 8.

2- Les sumériens, les égyptiens, les phéniciens, les grecs, les romains,...

3- Les khalifes, les sultans, les rois, etc.

4- A titre d'illustration, on peut citer les cas de la nomination, du temps du prophète (صلى الله عليه و سلم), de Mouad Ibn Jabal envoyé au Yémen, et Abdellah Ibn Rawaha désigné pour assurer la collecte des droits sur les récoltes auprès des tribus de confession juive (Khaibar), et Abou Obaida Ibn Al Jarrah pour le recouvrement d' al-Jizia.

5- A mentionner que le 2ème Khalife a imposé, pour la première fois, la déclaration obligatoire du patrimoine au moment de la nomination des gouverneurs et walis. Il leur interdisait, également, l'exercice d'une activité commerciale.

6- وقد وضع عمر ابن الخطاب رضي الله عنه اختصاصه بمال المسلمين، وانه المسؤول المباشر عنه، فقال : (من أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت، ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت معاذ بن جبل، ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتني، فان الله تبارك وتعالى جعلني له خازنا وقاسما...). للمزيد من المعلومات الإطلاع على كتاب «الفقه الاقتصادي لأئمة المؤمنين عمر بن الخطاب»، جريدة بن أحمد بن سنيان الحارثي، دار الأندلس الخضراء، 2003، ص: 556.

7- روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال : (ألا وإني ما وجدت صلاح هذا المال الا بثلاث : أن يؤخذ من حق، ويعطى في حق، ويتبع من باطل). جريدة بن أحمد بن سنيان الحارثي، المرجع السابق، ص: 559.

8- نذكر على سبيل المثال، الرسالة التي أرسلها عبد المومن بن علي (1163-1129) إلى عماله «...فاتقوا الله تعالى فيها يقصد أموال الدولة- فإنها أموال الخزونة في أرضه، وبادروا إلى كف كل معتد وقبضه، ولا سبيل لكم أن تتقدوا منها قليلا ولا كثيرا إلى بعد استئذانتنا و تعريضتنا بالديق والجليل ما هنالك...» الواردة في كتاب صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي، «النظم و المعاملات المالية في المغرب في عصر دولة الموحدين»، مكتبة الثقافة الدينية، 2011، ص 129.

à ce titre, ils échappaient à l'autorité des gouverneurs⁽⁹⁾.

Par ailleurs, les chefs de l'Etat organisaient avec leurs délégués des réunions périodiques pour le suivi de l'exécution des recettes et des dépenses. Ils utilisaient, aussi, pour l'exercice de leur pouvoir de supervision, l'information recueillie par des observateurs ad-hoc.

De même, ils procédaient à la convocation des chefs de tribus pour s'enquérir du comportement des gouverneurs. Ils vérifiaient, également, le train de vie des délégués et les signes extérieurs de richesse pour s'assurer de la fiabilité de l'information produite.

De plus, pour assurer un contrôle sur place, les chefs de l'Etat organisaient des visites inopinées auprès de leurs délégués et se déplaçaient personnellement pour s'enquérir de la bonne tenue des finances. Ils s'appuyaient, également, sur des enquêteurs et des vérificateurs qui avaient pour rôle de s'assurer de la légalité des actes pris. Le choix des personnes à qui incombait cette responsabilité était alors basé sur des critères très stricts comme la vertu, la bonne moralité, la piété, la sagesse, la maîtrise de la législation musulmane, la compétence technique, etc.

Les chefs de l'Etat sanctionnaient sévèrement⁽¹⁰⁾ tout manquement

de la part de leurs délégués qui s'exposaient à des peines de prison et à la confiscation de leurs biens en cas de soupçons d'enrichissement illégal⁽¹¹⁾.

A côté de l'institution du chef de l'Etat, il existait d'autres institutions qui avaient pour missions de contrôler les deniers publics. Ces institutions, comme les Dawawins, Baït Al Mal, Alhisba, etc., qui ont joué des rôles différents d'une époque à l'autre et d'une zone géographique à l'autre ont tout de même constitué les fondements des institutions de contrôle dans le monde musulman.

Le rôle de contrôle dévolu aux Dawawins (الدواوين)

Le premier à avoir mis en place, dans l'Empire musulman, une administration financière et comptable, baptisée Dawawins, était le Khalife Omar Ibn AL-Khattab. Il s'agit de services qui avaient pour charge de tenir des registres comptables dédiés à retracer les opérations de recettes⁽¹²⁾ et de dépenses⁽¹³⁾. Il semblerait que l'une des raisons d'être de ces registres était de veiller à garantir la traçabilité⁽¹⁴⁾ des dépenses⁽¹⁵⁾.

Les premières dynasties de l'Islam ont pérennisé cette tradition de

Dawawins en y apportant des améliorations pour renforcer leurs attributions en matière de contrôle⁽¹⁶⁾ des deniers publics.

Ainsi, les Omeyyades (661-750) ont instauré Diwan Al-Madalim et Diwan al-Mossadara. Ce dernier, avait pour objet de retracer les confiscations des biens illégaux des responsables. Ils ont, également, créé Diwan As-Saltana, connu aussi sous le nom de Diwan An-Nadar (examen), ou Diwan al-Mokatabates (échange d'écrits) ou encore Diwan Al-Morajaates (révisions), chargé essentiellement, du suivi de la gestion des gouverneurs et de l'examen de leurs comptes⁽¹⁷⁾.

Mais c'est probablement, sous le règne de la dynastie Abbasside (750-1258), que le système le plus au point a été élaboré et mis en pratique. Il s'agit notamment de la mise en place d'un service nommé Diwan Az-Zimaâm (ديوان الزمام)⁽¹⁸⁾ dédié au contrôle des Dawawins rattachés à chaque Wali au niveau départemental. Ce service était, lui-même, soumis à un audit comptable et financier⁽¹⁹⁾, exercé par un corps de contrôle central connu sous l'appellation de Diwan Zimam Al-Azimma (ديوان زمام الأزمنة) rattaché directement au Khalife. Ce service avait également pour rôle d'évaluer la performance de l'administration⁽²⁰⁾.

9 - أنظر: ابراهيم حركات، «المغرب عبر التاريخ» الجزء 2، دار الرشاد الحديثة، 2000، ص: 361.

10 - أنظر: صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي، المرجع السابق، ص 131.

11- A signaler au passage que la confiscation au profit du trésor public des biens d'un responsable qui s'est enrichi illégalement par sa fonction est un phénomène courant dans la vie politique marocaine du 19ème siècle, comme l'a fait remarquer, Mohammed Lahbabi dans, «La délégation vizirienne dans le droit public marocain : le (gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle)». Thèse pour le doctorat en droit. Paris 1955, imprimerie de l'Agdal. L.G.D.J., 1957. P : 54.

12- Par nature (Zakat, al-Kharaj, al-Jizia...) et par département de provenance.

13- Par nature (donations au profit des pauvres, équipements de l'armée....) et par listes des bénéficiaires qui étaient contraints d'émarger avant de recevoir le paiement (Comme gage de service fait et de caractère libérateur).

14- A mentionner que ce qui a facilité la traçabilité des opérations financières est la mise en place par le même khalife du calendrier musulman.

15 - روي أن عمر ابن الخطاب رضي الله عنه استشار المسلمين في تدوين الدواوين، فقال لعثمان رضي الله عنه: (أرى مالا كثيرا، يسع الناس، وإن لم يحصوا حتى يعرف من أخذ من لم يأخذ حسبت أن يتشتر الأمر).

16- La tenue de la comptabilité, en tant que moyen de contrôle, a ainsi, contribué à faciliter l'évaluation annuelle des dépenses et des recettes et l'élaboration du compte général annuel. En effet, Le khalife Omar Ibn AL Khattab se prêtait régulièrement à l'exercice du rapprochement entre d'un côté les chiffres de l'année en cours et ceux des années antérieures, et de l'autre, les réalisations avec les prévisions initiales pour observer les évolutions, dégager et analyser les écarts et procéder aux corrections nécessaires, voire prévenir en temps opportun (Cette manière de faire nous fait penser à certains aspects du processus actuel d'élaboration et d'exécution de la loi de finances, il s'agit en l'occurrence des prévisions budgétaires, et de l'élaboration du compte général de l'Etat et de la loi de règlement.

17 - «الرقابة المالية في الإسلام» عوف محمود الكفراوي، مؤسسة شباب الجامعة، 1983، ص 207.

18- Instauré par le khalife El Mahdi l'an 162 de l'Hégire.

19- Ahmed EL-Ashker and Rodney Wilson «Islamic Economics : A short History», Edition Brill, 2006, p. 133

20- Ce qui nous rappelle le rôle joué, de nos jours, par l'inspection générale des finances et la montée en puissance des fonctions de contrôle et d'audit internes et de contrôle de gestion dans la gestion financière publique contemporaine.



Au Maroc, les Almoravides (1056-1147), sous le règne de Youssef Ben Tachfine (1061-1106), ont ordonné la tenue des Dawawine. Ils ont, aussi, mis en place un service dénommé Diwan Mourakabat Ad-Dakhl Wa Al Kharaj (ديوان مراقبة الدخل والخراج)⁽²¹⁾, dédié au contrôle des opérations de recettes et de dépenses et des agents (Walis et gouverneurs) qui en avaient la charge.

Les Almohades ont perpétué la pratique des Dawawins. Ils ont, notamment, instauré Un Diwan des affaires du Makhzen (ديوان الأعمال المخزنية). Ce service central était chargé de centraliser et de contrôler les recettes et les dépenses de l'Etat, et de surveiller les gestions des gouverneurs et des Al-Mouchrifines (المشرفين), et de procéder, en cas de besoin, aux arrestations et aux sanctions, à l'encontre de ceux parmi eux coupables de manquements.

Le corps d'Al-Mochrifines était un corps déconcentré rattaché au Diwan des affaires du Makhzen, notamment au niveau des villes les plus importantes (Fes, Ceuta, Meknassa, Taza, Sijilmasa, Azemour, Tlemcen, Béjaïa ...). Les Almouchrifines avaient pour rôle de veiller à la bonne gestion des deniers publics, à la surveillance des agents⁽²²⁾ qui en ont la charge, à la prévention des risques de fraude, de collusion et de corruption. Pour cela ils organisaient régulièrement une mobilité géographique des agents chargés du recouvrement et prononçaient des sanctions à l'encontre des gouverneurs impliqués dans des affaires financières ou ayant abusé de leur pouvoir.

Les Dawawins étaient également soumis à des vérifications inopinées du Wazir et de Wali Al-Madalim qui étaient investis d'attributions très larges en matière de protection des droits et de réparation des préjudices occasionnés par les abus des responsables suspectés de vénalité. Ces deux institutions ont été instaurées la 1ère fois, en Orient, par les Abbassides.

Les Almohades ont œuvré pour le renforcement des attributions du Wazir chargé des finances, en matière de contrôle financier. Désigné sous le nom de صاحب (الأشغال أو والي الخزانة), celui-ci avait pour missions de veiller à la mobilisation des ressources financières, à la perception des recettes et à l'exécution des dépenses publiques. Il supervisait, au niveau départemental, le travail des gouverneurs et walis et de ses propres délégués chargés des finances nommés صاحب (الأعمال). Ce dernier était assisté par des scribes (كتّاب) qui eux étaient chargés d'enregistrer les recettes en présence de témoins, avant d'en rendre compte au Khalife dont la signature était indispensable pour la validité de ces opérations.

A signaler que, sous la dynastie Mérinide (1269 - 1359), ce même dispositif de contrôle, faisant intervenir le khalife en dernier ressort, a été constaté dans la gestion financière des payeurs militaires et des collecteurs de l'impôt foncier⁽²³⁾. Ces mêmes collecteurs pouvaient assurer en même temps les fonctions de gouverneur ce qui était source d'abus⁽²⁴⁾. Par ailleurs, les gouverneurs étaient soumis au

contrôle de Diwan Al-Kharaj (ديوان الخراج) qui était habilité à prononcer à leur encontre des sanctions.

La préservation des ressources via l'institution de Baït Al-Mal

Concrètement, le terme Baït al-Mal renvoi à l'endroit où sont placés les avoirs qui constituaient les ressources de l'Etat (Trésor public). En tant qu'Institution, il a vu le jour du temps du prophète (paix et bénédiction soient sur lui) au cours de la bataille de «Badr» qui correspond à la révélation de la sourate «Al-Anfal». Et en tant que lieu, il a été institué la 2ème année du règne du Khalife Abou Bakr. Il était situé dans la maison du Khalife avant qu'il décide de déconcentrer les fonctions du Trésor public.

Le Khalife Omar Ibn AL-Khattab a renforcé l'autonomie de Baït Al-Mal en vue d'une meilleure maîtrise de sa gestion et ce, via l'instauration d'un Diwan dédié ayant pour objet l'enregistrement détaillé des mouvements des avoirs entrant et sortant de Baït Al-Mal. Cette pratique a été entretenue durant le règne des Omeyyades⁽²⁵⁾ et des Abbassides.

Le 2ème khalife de l'Islam a, aussi, mis en place certaines mesures de contrôle interne comme la séparation des tâches⁽²⁶⁾ qui incombaient aux agents exerçant au sein de cette institution. Il a procédé, dans le même sens, à la séparation des fonctions de trésorier (gardien du Trésor responsable des rentrées et des sorties des fonds) et de

21 - «النظم و المعاملات المالية في المغرب عصر دولة الموحدين», صابر عبد المنعم محمد علي البلتاجي, مكتبة الثقافة الدينية, 2011, ص 34.

22 - يتعلق الأمر برؤساء الدواوين المالية ومنهم «متولي المستخلص» و «ناصر المجابي»...وأيضاً بالعاملين بالوظائف المالية الصغرى ومنهم «الكاتب» و «الماسخ» و «الجابي» و «الخزان»...

23- Ibn khaldoun, les prolégomènes, traduits en Français et commentés par W. Mac Guckin de Slane, 2006, p : 28).

24 - ابراهيم حركات, المرجع السابق, ص: 120.

25 - روي عن عمر بن عبد العزيز انه كتب اليه وهب بن منبه -العامل على بيت مال اليمن- (إني فقدت من بيت مال المسلمين ديناراً - فكتب إليه عمر إني لا أتهم دينك ولا أمانتك ولكن أتهم تضييعك وتفريطك, وأنا حجاج المسلمين في أموالي فأحلف لهم والسلام).

26 - من أهم هذه المهام : « الناظر, متولي الديوان, المستوفي, المعين, الناخب, المشارف, العامل, الكاتب, المجبذ, الشاهد, النائب, الأمين, الماسخ, الدليل, الخازن, الخازن, الخاضر والضامن» للزبد من الإيضاح أنصر «كتاب قوانين الدواوين لأبو المكارم بن أبي سعيد, ص: 7.

Wali ou gouverneur (qui ordonne la perception des recettes et l'exécution des dépenses) au niveau départemental.

Beaucoup plus tard au Maroc, sous le règne des Almoravides, Youssef Ben Tachfine, a ordonné la construction d'un local où devaient être placés les avoirs de l'Etat (Trésor public). Les Almohades, ont de leur côté, fait de Diwan Baït Al-Mal l'une des plus importantes institutions financières chargées de préserver les ressources, au niveau central et dans les différentes villes de l'Empire.

Cette institution, sera retrouvée dans l'organisation administrative de l'Empire chérifien du 17ème siècle, sous la dénomination de Baït Mal Al Mouslimines⁽²⁷⁾. Il est à signaler que, à la veille du Protectorat, la responsabilité de la garde du Trésor public incombait au Sultan⁽²⁸⁾ dans la mesure où il était le premier responsable de la bonne gestion financière de l'Etat.

Le rôle de contrôle dévolu à l'Institution de la Hisba

L'Institution de la «Hisba» apparaît en Orient sous le règne des Omeyyades et est ensuite modernisée par les Abbassides qui ont instauré Wilayat Al-Hisba⁽²⁹⁾, dont les Mohtassibines sont les

agents actifs⁽³⁰⁾. Les missions dévolues à ces derniers étaient principalement économiques et consistaient en le contrôle des marchés et des transactions, la répression des fraudes, la vérification des poids et des mesures, etc.

Ils avaient, parallèlement, un rôle important à jouer en matière de contrôle des finances publiques, notamment, en ce qui concerne le bon fonctionnement des services publics, le recouvrement forcé de la Zakat et le contrôle de l'utilisation des fonds publics⁽³¹⁾.

Cette Institution se répand plus tard au Maghreb et en Espagne pour être adoptée par les différentes dynasties qui ont gouverné le Maroc. Toutefois, il semblerait que cette fonction existait déjà au Maroc avant l'avènement de l'ère islamique, sous une appellation différente (Sahib As-souk, صاحب السوق). Il est important de rappeler à ce titre, que jusqu'à la veille du Protectorat, la plupart des villes marocaines avaient un Mohtasib, nommé par le Sultan.

Les Oumanas, un corps de contrôleurs

Le Maroc d'avant le Protectorat disposait d'une organisation financière assez élaborée et axée sur l'institution des Oumanas⁽³²⁾. Ces comptables publics agissaient

sous l'autorité de l'Amine El Oumanas, qui jouait le rôle d'un véritable ministre des finances.

Faisait partie de ce corps, Amin Al-hisabat (des comptes) avait pour mission de contrôler la comptabilité transmise régulièrement par les Oumanas en fonction sur l'ensemble du territoire, ainsi que les états relatifs aux arrêtés définitifs de leurs écritures, après cessation de leurs fonctions.

En effet, chaque Amin était tenu de transmettre⁽³³⁾ à Amin Al-hisabat, un état hebdomadaire des recettes réalisées, en double exemplaire. De même, il devait lui envoyer, dans les sept jours qui suivent la fin de chaque mois, le compte détaillé du mois écoulé⁽³⁴⁾.

Un exemplaire⁽³⁵⁾ des états ainsi fournis était soumis au Sultan qui le communiquait ensuite au contrôle de la Béniqua spéciale (Bureau de Amin Al-hisabat), faisant office de comptable supérieur du Makhzen, chargé de centraliser l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses.

Les techniques comptables qu'il utilisait pour l'apurement des comptes des Oumanas consistaient particulièrement à contrôler la concordance des états produits concernant une année par rapport à ceux de l'année précédente, et à rapprocher les états d'un comptable avec ceux d'un autre, ce qui

27- A distinguer de Dar Adyel qui recevait les contributions administratives n'ayant pas de caractère religieux, les Meks (droits de marchés, des ports, de la régie des tabacs, du soufre...).

28- Michaux-Bellaire (E.) a constaté dans «l'organisation des finances au Maroc», Archives marocaines, vol. XI, 1907, p. 225, que le local qui abritait les fonds était fermé par 4 clefs différentes dont chacune est entre les mains d'un fonctionnaire (dont Amine Ed dakhel et Amin Baït al-Mal). Pour l'ouvrir, leur présence est indispensable en plus de la présence de deux «Adouls».

29- Selon El Mawerdi, «Les statuts gouvernementaux», traduit et annoté par E. Fagnan, éd. du patrimoine arabe et islamique, Beyrouth, 1982, p. 513, la hisba, dans son acception large, consiste «à ordonner ce qui est bien quand cela est manifestement négligé et à interdire le mal quand il est fait ouvertement».

30 - «أنظمة الرقابة على المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي دراسة مقارنة» رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، عبداللطيف صديقي، 1999.

31- A signaler que, pour faire face à la propagation de la corruption, sous le règne des Khalifes Abdalmalik Ibn Marouan et Omar Ibn abdelaziz, on procédait,

au sein d'un service en charge de l'apurement des remises de service au moment de la décharge des mohtassibines, baptisé Dar Al-istikhray (maison d'extraction) ou Takchif (investigation), à leur interpellation, à la conduite des missions d'enquêtes, et éventuellement à la confiscation des biens acquis illégalement.

32- Constitué sous le règne du Sultan Moulay Slimane (1792-1822), le corps des Oumanas fut organisé et structuré sous le règne de Sultan Moulay El Hassan (1873-1894) et comprenait une administration centrale et une Administration locale. Les Oumanas assuraient le recouvrement des impôts, le paiement des dépenses publiques et octroyaient des avances à l'Etat.

33- Exception faite des Oumanas El Khers (Oumanas El Kabail), exerçant dans les zones rurales, qui évaluaient l'achour, estimaient les récoltes et encaissaient les impôts qu'ils versaient à l'Amin El Mostafad de la ville la plus proche.

34- Cette fréquence n'était pas toujours respectée, le retard atteignait parfois jusqu'à 5 mois.

35- Le 2ème exemplaire était exploité par l'Amine El Oumanas qui le faisait transcrire sur un grand livre, tenu constamment à jour, marquant ainsi, en recettes et en dépenses, la situation exacte du trésor.



permettait de détecter les anomalies liées à d'éventuelles baisses de recettes, ou augmentation de dépenses et d'en questionner les Oumanas⁽³⁶⁾.

En outre, avant de quitter leurs fonctions, les Oumanas se présentaient au Makhzen avec un registre (Konnach), composé de feuillets numérotés retraçant, par mois et par année, le compte général de leur gestion, en recettes et en dépenses ventilées par nature. Les totaux de chaque mois étaient repris en chiffres et en lettres.

Après vérification des registres, ce haut fonctionnaire de l'administration centrale, délivrait les quitus et prononçait les débetés à l'encontre des Oumanas, assumant, à ce titre, des fonctions comparables à celles d'un juge des comptes⁽³⁷⁾.

En plus du contrôle sur pièces, la gestion des Oumanas faisait l'objet de missions de vérification sur place diligentées par un corps d'inspection dénommé Oumanas Al-Ikhtibar (examen ou test) qui exerçaient un contrôle comptable, de conformité réglementaire et même de performance.

En effet, ils examinaient les opérations financières et comptables des Oumanas et se prononçaient aussi dans des rapports, sur le respect des procédures mises en œuvre par rapport aux textes en vigueur et procédaient

aussi à l'évaluation du mode de fonctionnement des services administratifs relevant d'eux.

Le contrôle des finances publiques sous le Protectorat

Des crises financières et monétaires ont obligé le Maroc à recourir à des emprunts (1904, 1907, et 1910), ce qui a constitué un prélude à la prise de contrôle des finances de l'Etat marocain. Ceci s'est d'abord manifesté par l'installation à Tanger, dès 1904, d'une administration française chargée du contrôle de la dette⁽³⁸⁾.

Le Traité du Protectorat, du 30 Mars 1912, ayant été signé, la France s'est attelée à refondre l'organisation financière du Royaume. Les institutions de contrôle traditionnel des finances publiques, décrites plus haut, ont, alors, été systématiquement déconstruites et remplacées par un système conçu à l'image de ce qui existait en France. Ainsi, fut installée la direction générale des finances qui a pris en main le budget du Maroc⁽³⁹⁾ et le service de la dette.

Pour couronner cette refonte, un Dahir portant «règlement sur la comptabilité publique de l'Empire chérifien» a été mis en vigueur le 19 juin 1917⁽⁴⁰⁾. Ce texte va introduire de nouvelles institutions et règles de contrôle.

Ainsi, concernant le contrôle relatif à l'élaboration du budget, il convient de préciser que, le projet de budget devait être transmis pour approbation au ministère des Affaires Etrangères de la République Française, après son examen par les commissions du budget et les délibérations du Conseil du Gouvernement. Il devait, ensuite, être ratifié par le Sultan et promulgué par le Président Général avant d'être publié au Bulletin Officiel⁽⁴¹⁾.

S'agissant du règlement définitif⁽⁴²⁾ de l'exécution des recettes et des dépenses de l'exercice budgétaire, il intervenait après le contrôle de la Cour des Comptes. Il était, ensuite, promulgué par Dahir et publié au Bulletin Officiel.

Le contrôle des comptables⁽⁴³⁾ sur les ordonnances et mandats émis par les ordonnateurs⁽⁴⁴⁾ principaux et secondaires s'exerçait au moment du visa et lors du paiement pour s'assurer, notamment, de la disponibilité des crédits, de l'imputation budgétaire, de l'existence et de la régularité des justifications produites et que le paiement va s'effectuer entre les mains du véritable créancier.

Les services financiers étaient également soumis aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances⁽⁴⁵⁾ et de la Cour des Comptes françaises. Celle-ci jugeait les opérations de recettes et de

36 - «الأمراء بالمغرب في عهد السلطان مولاي الحسن (1290-1894/1311)» نعيمة هراج التوزاني، مطبعة فضالة، 1979.

37- Champion : «les finances publiques du Maroc», presse des imprimeries réunies, rabat, 1961, P : 16.

38- Cette administration était dirigée par un représentant des porteurs de titres représenté dans chaque douane par des délégués qui étaient des fonctionnaires français chargés de surveiller la perception du produit des douanes, des droits de portes et de marchés, ainsi que de l'encaissement de la taxe urbaine et du produit des monopoles ...

39- Celle-ci établit le premier budget pour l'ensemble du Maroc pour l'exercice 1913-1914.

40- B.O n° 244 du 25 Juin 1917, p : 715.

41- Article 3 du Dahir du 9 juin 1917 susmentionné.

42- A distinguer du règlement provisoire qui a lieu dans le courant du mois de décembre qui suit la clôture de l'exercice. Le projet est préparé par le directeur

général des finances d'après les résultats du compte d'exercice, présenté au résident général appuyé d'un exemplaire du compte du comptable, et soumis à l'approbation du ministre des affaires étrangères, il est ensuite promulgué par Dahir.

43- La fonction de trésorier payeur du Maroc a été dévolue au Trésorier général investi d'une double mission : comptable métropolitain et comptable chérifien. Un arrêté viziriel du 21 juin 1920 est venu organiser le personnel relevant du trésorier général qui comprend : les receveurs particuliers opérant à Casablanca, Fès, Marrakech, Taza et Oujda, les receveurs adjoints, les commis principaux, et commis de trésorerie.

44- Au début du protectorat, cette fonction était attribuée uniquement au directeur général des finances, et ensuite confiée aux directeurs généraux, aux directeurs, et enfin aux chefs de services.

45- Article 72 du même Dahir de 1917.



Bureau du Percepteur
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)

dépenses qui lui étaient présentées chaque année par le Trésorier Général. Les comptes de gestion établis devaient être adressés au Ministre des Finances de la République Française. Celui-ci leur adjoignait les pièces de dépenses qui lui étaient adressées mensuellement et les titres de perception reçus en fin d'exercice, mettait ces comptes en état d'examen et les transmettait à la Cour des Comptes avant le 31 mars de l'année qui suit l'exercice concerné⁽⁴⁶⁾.

Ainsi, le contrôle juridictionnel était exercé par la Cour des Comptes Française, dont le domaine de compétence va s'élargir pour rendre justiciables les comptes

des comptables des offices et établissements publics de l'Etat, des budgets municipaux et régionaux et des établissements publics locaux dont le montant des recettes ordinaires constatées pour chacune des trois dernières années dépasse 250.000 Francs⁽⁴⁷⁾. Les comptes qui ne dépassaient pas ce montant étaient soumis à la commission locale marocaine des comptes⁽⁴⁸⁾.

Cette commission a été remplacée en 1946 par un autre organisme appelé commission marocaine des comptes⁽⁴⁹⁾. Le plafond de compétence de cette commission a été fixé à un million de Francs à sa création. Il sera relevé à vingt millions de Francs en 1951.

Quant au contrôle des engagements de dépenses, ce dernier, a été organisé par le Dahir du 20 décembre 1921⁽⁵⁰⁾. Selon les termes duquel tous les engagements de dépenses supérieurs à 6.000 francs⁽⁵¹⁾ devaient être soumis au contrôle préalable du contrôleur financier⁽⁵²⁾, exception faite des marchés de travaux spéciaux engagés par la Direction Générale des Travaux Publics, pour lesquels la limite a été portée à 15.000 francs.

Après l'Indépendance, une première vague de textes juridiques⁽⁵³⁾ vont venir amorcer la dynamique que vont connaître, par la suite, les Institutions en charge du contrôle des finances publiques marocaines et qui va se poursuivre jusqu'à aujourd'hui.

46- Article 71 du même Dahir.

47- B.O n° 1040 du 30 Septembre 1932, p : 1122.

48- Créée par une loi du 21 Janvier 1932, et dont la composition et compétences étaient précisées par le Dahir du 20 juillet 1932, B.O n° 1040 du 30 Septembre 1932, p : 1123.

49- Dahir du 6 Mars 1946 pris en application de la Loi française du 18 Juillet 1942 ; B.O n° 1743 du 22 Mars 1946, p : 206.

50- B.O n° 479 du 27 décembre 1921 tel qu'il a été modifié et complété par les Dahirs du 26 mai 1928, 14 mars 1931, 17 juillet 1934 et 29 mars 1941.

51- Au-dessous de ce seuil, les engagements de dépenses sont portés à la connaissance du contrôleur postérieurement avec une fréquence mensuelle.

52- Cette fonction n'a été déconcentrée qu'à partir de 1931 par la mise en place des contrôleurs secondaires à Marrakech (1er Avril 1931), Fès et Oujda (12 Mars 1932), et Casablanca (22 Décembre 1933).

53- Il s'agit, notamment, du Dahir n° 1-58-041 du 6 août 1958 portant règlement sur la comptabilité publique du royaume du Maroc, du Dahir n° 1-59-216 du 5 septembre 1959 relatif au contrôle des engagements de dépenses, des Dahirs n° 1-59-269, 270 et 271 du 14 Avril 1960 relatifs respectivement à l'inspection générale des finances, à la commission Nationale des comptes, et au contrôle financier de l'Etat sur les offices, établissements publics et sociétés concessionnaires ainsi que sur les sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de collectivités publiques, et du Dahir 1-59-315 du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale.



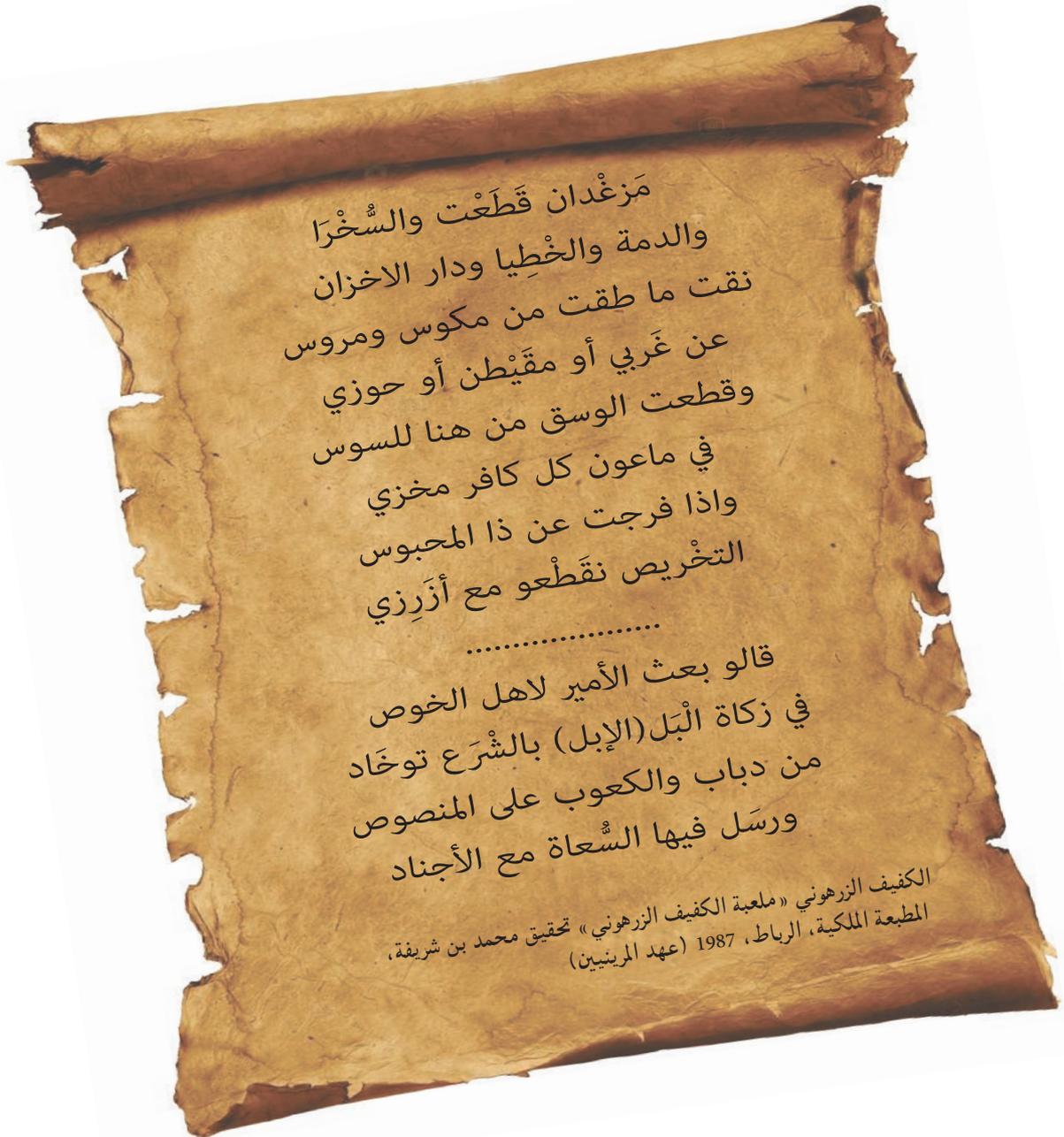
Abdelkrim GUIRI

Directeur de la recherche, de la réglementation
et de la coopération Internationale

ART ET HISTOIRE DU TRÉSOR PUBLIC

Lorsque l'art s'en mêle pour éclairer d'un jour nouveau l'histoire du Trésor public

1. Un poème en dialectal marocain du temps d'Abou al Hassan al Marini : un véritable lexique fiscal et financier



2. Une petite légende qui en dit long sur le système fiscal du début de l'ère saadienne (du temps de Abou Abdellah Al qaïm bi amri Allah, père fondateur de la dynastie)

«Après avoir été proclamé souverain dans la province de Sous, Abou Abdellah Al qaïm bi amri Allah, considérant sa situation précaire et la modicité de ses ressources pour conserver la royauté qui ne saurait se maintenir sans argent, ordonna aux habitants du sous de donner un œuf par chaque feu. On réunit ainsi une quantité innombrable de milliers d'œufs ; tous les gens avaient trouvé cette imposition légère.

Mais quand le Prince eût reçu ces œufs, il donna l'ordre à tous ceux qui avaient fourni un œuf d'apporter un dirham (oukia, once, la dixième partie d'un mitqal). IL rassembla ainsi une somme considérable avec laquelle il pût améliorer sa situation et accroître ses forces militaires.

Cette contribution fût la première Naïba imposée par le gouvernement des Chérifs»

Nozhat El Hadi, traduction, Houdas, P.73

3. Un rituel de levée fictive d'impôts par un faux Mohtassib : le Sultan des Tolba (un faux et éphémère Sultan)

«Une fête (des Tolba : étudiants) annuelle dont les cérémonies et le rituel sont assez curieux.

Quand il est proclamé, le Sultan des Tolba organise son makhzen. Ses camarades se partagent les fonctions de Vizirs, de chambellan (Hajib), de maître de cérémonie (Caïd el Machouar).

L'une des charges les plus en vue, dans la Cour du nouveau Sultan (fictif) est celle de Mohtassib ou prévôt des marchands.

Le faux Mohtassib n'est pas toujours un étudiant. Il peut être un homme de la ville ayant une réputation de bouffon. L'essentiel est qu'il fasse rire : le succès de la collecte en dépend.

Déguisé grotesquement et accompagné de faux Oumana, ou fonctionnaires des finances ; le Mohtassib parcourt les rues.

Il prétend percevoir les taxes de marchés, contrôler les poids et mesures des marchands et la qualité des denrées mises en vente. Naturellement, il met à l'amende tous les boutiquiers, qui n'ont pas d'autre ressource pour se débarrasser des importuns, que de leur donner quelque argent. Ils le font d'ailleurs de bonne grâce, car la fête des étudiants est populaire et les gens de la ville en prennent leur part.

En même temps, les personnages principaux de Fès reçoivent l'injonction de payer les impôts dus au nouveau «Sultan». Les ordres qu'il scelle de son sceau, offert par les orfèvres, parodient dans un style burlesque les lettres chérifiennes (du Sultan), de même que les quêteurs, dans leurs randonnées à travers la ville, caricaturent de manière souvent mordante les façons des fonctionnaires du makhzen..... (même le vrai Sultan) apporte (par le biais) d'un prince de la famille royale ou (d'un) haut fonctionnaire..... le cadeau (Hedya) donné par le souverain (le vrai) qui consiste en mouton, farine, huile, beurre, sucre, thé et aussi en une somme d'argent..... le Pacha de la ville et les commerçants ont coutume de leur envoyer (aux étudiants : Tolba) aussi des victuailles, en sorte qu'ils ont de quoi faire bombance.....

Le souverain lui-même (le vrai), s'il trouve le temps, vient rendre visite au Sultan des Tolba..... (le sultan des Tolba) présente (à la fin de la cérémonie) une supplique (au souverain) indiquant la grâce qu'il sollicite (qui peut être notamment) l'exemption d'impôts.....».





Abdelkrim GUIRI

*Directeur de la recherche, de la réglementation
et de la coopération Internationale*

L'histoire terminologique du Trésor Public

A travers les époques, le Trésor public a toujours participé à la mise en place des structures et des fondements de l'Etat et a largement influé sur la consolidation des institutions et sur le développement économique et social des différentes civilisations ayant marqué l'histoire séculaire de notre pays.

Ainsi et de par sa vocation d'institution consubstantielle à l'Etat et au pouvoir politique, le Trésor public est porteur d'une culture façonnée par les apports et les accumulations de l'histoire.

Cette culture est véhiculée par un système de valeurs, de codes et de concepts immortalisés par les usages et un cortège de règles, rarement écrites mais souvent transmises, ayant valeur de référentiel pour qui veut comprendre l'organisation et le fonctionnement historique des arcanes du pouvoir et la réciprocité dynamique du Trésor public avec l'Etat.

En fait, le Trésor public du Maroc médiéval et précolonial demeure marqué par un foisonnement terminologique frappant, constitué d'une panoplie très dense de concepts financiers et comptables essentiellement endémiques, mais parfois empruntés à d'autres civilisations, pour lesquels il serait vraiment délicat de trouver des équivalents dans d'autres langues et même dans la langue arabe, pour les traduire sans en trahir foncièrement le contenu et la véritable signification de l'époque.

Le substrat langagier du Trésor public à travers les âges est constitué d'un corpus terminologique et d'un référentiel vocabulaire certes généralement simple mais assez souvent emprunt de nuances sémantiques qui s'étendent ou

rétrécissent en fonction de la réalité historique de l'époque, rendant assez souvent mal aisée et hasardeuse toute tentative d'en cerner le sens réel appliqué pour la période historique considérée.

Les concepts et les vocables financiers et comptables de l'époque nous révèlent une image symbolique qui, aussi étrange et surannée qu'elle puisse paraître aujourd'hui pour ceux qui considèrent, à tort d'ailleurs, que cette terminologie demeure trop insignifiante pour mériter l'attention, n'en constituent pas moins les clés de déchiffrement de l'histoire du Trésor public, de sa centralité, de sa vitalité dans le temps, et de son renouvellement en fonction des transmissions, des successions, des emprunts et des accumulations et apports civilisationnels.

Ce corpus terminologique en dit long sur la profondeur historique et sur l'altérité du Trésor public qui, à travers les périodes historiques, a toujours su sauvegarder sa vocation essentielle de mise en ordre public financier, vocation qu'il a toujours préservée intacte, par delà les aléas et les tribulations de l'histoire.

En somme, cet héritage terminologique précieux est décliné ci-après, à titre d'illustration, au travers d'une liste cursive mais oh combien signifiante de l'activité financière et comptable de notre pays, dont ces quelques simples vocables qui ont bravé les péripéties et les vicissitudes de l'histoire pour arriver jusqu'à nous, nous relatent les traces mémorielles d'une présence sans discontinuité de l'institution du Trésor public.

Aussi simples et démodés qu'ils puissent paraître, ces expressions langagières peuvent éclairer notre

quête éperdue sur la vérité historique du Trésor public dans notre pays qui, en fonction des périodes de faste ou de crises financières, de situations de paix ou de guerre, de stabilité ou d'instabilité, a toujours su se montrer tantôt généreux tantôt avare, selon la volonté et la capacité du pouvoir, la fortune publique de l'époque et la disponibilité des deniers et des réserves financières des dynasties.

Il s'agit en définitive d'une accumulation terminologique sans altération historique qui procède d'une chaîne de transmission historique de maîtres à disciples, reliant les vieilles aux nouvelles générations des gens du chiffre, des teneurs de comptes, des manieurs de deniers publics, acheminés jusqu'à nous et qu'il nous appartient à tous d'épargner de l'amnésie de l'histoire et de les faire revivre.

Ce condensé terminologique constitué de quelques spécimens rarement usités du langage comptable d'antan demeure une illustration simple et même simpliste de ce qui nous a été légué par la riche histoire du Trésor public à travers les époques.

Il constitue toutefois, une invitation solennelle et pressante aux chercheurs de tous horizons, à faire œuvre utile pour notre pays et notre Institution, à l'effet d'éclairer d'un jour nouveau l'immense et incommensurable réserve terminologique qui attend toujours avec impatience, la curiosité des générations actuelles et futures, pour en exhumer la mémoire historique, la charge symbolique et les valeurs éthiques auxquelles il est toujours utile et édifiant de revenir pour construire le présent et jeter des bases solides pour l'avenir.

Quelques spécimens du langage financier et comptable d'antan

Comptables publics

- Amine al âataba : comptable chargé des dépenses ;
- Amine al Khars : comptable chargé de l'évolution et du recouvrement des impôts agricoles ;
- Amine al moustafad : comptable chargé de la perception des impôts urbains ;
- Abou al maouarith : comptable chargé de la perception des successions vacantes ou en déshérence ;
- Amine assorah : trésorier en charge des dépenses du cortège des pèlerins aux lieux saints de l'islam ;
- Allaf : comptable chargé du paiement des traitements des militaires, terme qui a désigné par la suite le ministre de la guerre ;
- Amine el Mers : comptable chargé de la gestion des magasins généraux (Amras) du Makhzen où sont entreposés les produits reçus des redevables à titre d'impôts ;
- Amine erbiâa : comptable en charge de la caisse de Baït Al Mal ;
- Amine al âadir : comptable chargé d'administrer les pâturages du Makhzen ;
- Amine al ikhtibar : chargé des travaux de vérification et d'inspection des différents types d'Oumana par des missions effectuées sur place ;

Recettes

- Maks : impôt indirect équivalent au droit de marchés ;
- Al Hafer : impôt indirect équivalent au droit de portes ;
- Naïba : quotité d'impôt acquitée en numéraire, en nature ou sous forme d'un contingent de soldats exigé d'une tribu ;
- Koufya : corvée exigée par le Makhzen de la part d'une tribu en substitution aux impôts ;
- Attâatib : impôt exigé de la population citadine sous différentes dynasties pour la constitution ou l'aménagement des remparts des villes ;
- Kbala : impôt sur les marchandises fabriquées et sur les différents commerces, notamment du temps des Almoravides. Ce terme signifie également sous la même dynastie, l'impôt équivalent à la location des terres du Makhzen ;
- Frida : quote part des impôts répartis sur les membres d'une tribu ;
- Ouadifa : impôts que les tribus étaient tenues de payer au Sultan notamment, lors des fêtes religieuses et autres festivités officielles ;
- Wajib al moukhtaf : droit d'ancrage perçu sur les navires au titre du mouillage dans les ports ;
- Iskat : dégrèvement sur les impôts et les droits dus.

Dépenses

- Âamala : salaire d'un fonctionnaire du Makhzen exigé de la tribu ou d'une personne ;
- Tanfida : document équivalent à un ordre de paiement pour effectuer les dépenses ordonnées par le Makhzen ;
- Soukhra : salaire d'un agent (Moukhazni) ;
- Jamkia : salaire servi au personnel des diouanes notamment, du temps des Almohades ;
- Jerayates : salaires fixes payés aux fonctionnaires et aux militaires réguliers du temps des amohades, recrutés sous forme de contingents volontaires pour les expéditions militaires ;
- Haouadith : dépenses exceptionnelles et imprévues ;
- Malazim : provisions alimentaires que les Oumana assayer devaient acquérir pour les besoins de la Cour du Sultan ;
- Assilates : dépenses exceptionnelles payées occasionnellement notamment, aux chorfa et aux membres des zaouias ;
- Mchahra : fonds mis mensuellement à la disposition des Oumana assayer pour couvrir les dépenses du mois considéré ;
- Btakates : équivalent d'un bon de commande ou d'achat faisant après acquisition office de factures ;
- Jâalate : dépenses requises pour les agents du Makhzen lors de leur déplacement notamment à la Capitale.

Comptabilité

- Ouafr : excédent ou solde ;
- Zmam : feuille ou registre comptable où sont transcrits les fonds et biens publics et les transactions y afférentes ;
- Kounach : registre comptable ;
- Nchira : liste ou feuille comptable, notamment ;
- Nfoula : reçu ou quittance comptable ;
- Kachf : relevé comptable ;
- Moudrak : reliquat de fonds resté entre les mains des Oumana, à verser à Baït al mal, déterminé généralement après vérification des relevés et des situations comptables ;
- Kounach amlak al makhzen : sommier de consistance des biens du Makhzen tenu au niveau des villes par Amine Al Amlak ;
- Al youmia : feuille volante ou carnet journalier pour l'enregistrement des opérations comptables quotidiennes. Les youmias étaient expédiées chaque semaine à Dar Al Makhzen dans un rouleau de fer blanc cacheté à la cire ;
- Rekkas : terme utilisé pour désigner les messagers des ports ;
- Iskat : dégrèvement sur les impôts et les droits dus.



الخزينة العامة للمملكة
••••• 1 8 + • 0+•+• 1 + XH8A8+
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

Trésorerie Générale du Royaume

Ilot 31 (près de l'Av. Al Araar)

Hay Ryad - Rabat

BP : 21495, Av. Annakhil

Hay Ryad - Rabat

Tél : 212 (0) 537 57 81 90

www.tgr.gov.ma