



AL KHAZINA

REVUE DE LA TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

N° 2 Avril 2004

Au cœur des métiers de la TGR
Le contrôle administratif des dépenses de l'Etat



Dossier

Le système d'information de la TGR



**Lancement de l'étude
sur le nouveau schéma directeur
informatique de la TGR**

Etude

La nécessité d'un système de gestion intégrée
de la dette publique

Editorial

3 Au cœur des métiers de la TGR

- Le contrôle administratif des dépenses de l'Etat

● المقاربة الجديدة في تدبير المنازعات القضائية المتعلقة بتحصيل الديون العمومية

- Questions sur le contrôle hiérarchisé de la dépense

16 Dossier

- Aperçu sur l'évolution du système d'information de la TGR depuis le schéma directeur informatique de 1989
- Système @jour de la PPR
- Gestion intégrée de la dépense
- Le site web de la TGR
- Le nouveau schéma directeur du système d'information et de communication de la TGR
- Le concept d'urbanisation des systèmes d'information

26 Etude

- La nécessité d'un système de gestion intégrée de la dette publique

31 Tribune libre

- Entre la p-administration et l'e-administration

Directeur de publication
Saïd Ibrahim

Responsable de la rédaction
Abdelmajid Aluiz

Comité de rédaction
El Houcine Aghanim
Abdelmajid Aluiz
Rachid Amghar
Khadija Boulhane
Nadia Fizazi
Mohamed Lahbil
Rachid Melliani
Lahcen Sbal El Idrissi

Maquette et pré-press
Diwan 3000, Rabat

Impression
Reproductions industrielles

Trésorerie Générale du Royaume
Boulevard Ahmed Cherkaoui
Agdal, Rabat
Tél. : 037 77 07 66
Fax : 037 77 38 74
E-mail : tgr@tgr.finances.gov.ma

Dépôt légal : 2003/0145

Les articles publiés dans la revue Al Khazina n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.





Editorial

Avec ce numéro 2 de la revue *Al Khazina*, l'œuvre éditoriale prend son rythme. Pas à pas, le chemin se construit, les collaborations et échanges se multiplient.

Agents et cadres de la Trésorerie Générale du Royaume, vous étiez nombreux, par vos sollicitations et vos propositions, à encourager cette initiative.

L'idée de créer la revue est née du souhait de disposer d'un support de communication, d'information et de réflexion autour de nos métiers et d'un espace de confrontation d'idées où puissent s'exprimer non seulement les agents et cadres de la TGR, mais également nos partenaires.

Lentement mais sûrement, la revue grandira, gagnera en reconnaissance et s'imposera comme référence.

Dans l'absolu et à plus long terme, notre ambition est de donner à la revue sa dimension d'espace d'analyse, de réflexion et de témoignage sur des pratiques concrètes pour aider à comprendre la diversité de nos métiers. Ambition qui ne pourra toutefois être atteinte qu'avec une adhésion massive à un tel projet.

Pour toutes ces raisons, le défi ne se limite pas à produire une édition à fréquence régulière, il faudra que chacun puisse s'approprier cette culture de communication et d'information qui est en train de se développer au sein de notre administration. Ce défi, nous allons le relever ensemble.

Le contenu de ce numéro, tel qu'il apparaît à travers les différentes rubriques, traite de la problématique du contrôle administratif des dépenses de l'État, cher à nos comptables, apporte un éclairage sur le recouvrement des créances contentieuses et sur l'utilité d'une gestion intégrée de la dette publique, et il présente, dans le cadre d'un dossier, le système d'information de la TGR qui est appelé à évoluer avec le lancement de l'étude sur le nouveau schéma directeur informatique.

Le Comité de rédaction



Le contrôle administratif des dépenses de l'Etat

Mimoun LMIMOUNI

Directeur de la Comptabilité publique et de la Centralisation

En quoi consiste le contrôle administratif des dépenses de l'Etat au Maroc ? Quels sont ses procédures et ses circuits ? Quelles sont sa portée, ses limites et ses perspectives d'évolution ? Autant de questions auxquelles le présent article se propose d'apporter quelques éléments de réponse à la lumière de quelques expériences étrangères de contrôle financier développées dans le monde.

1 Le cadre général du contrôle administratif des dépenses de l'Etat

L'exécution des opérations financières publiques repose au Maroc sur le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, énoncé par le décret Royal du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique qui dispose que « les opérations financières publiques incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics ». Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public ne sont pas seulement distinctes et séparées, elle sont également « incompatibles, sauf dispositions contraires (1) ».

Cette séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable offre plus d'intérêt en matière de dépenses qu'en matière de recettes, puisqu'elle permet, en premier lieu, d'organiser un contrôle des opérations financières avant exécution et d'éviter, en deuxième lieu, les risques de dérapage qui pourraient avoir lieu si les deux fonctions étaient assumées par un même agent.

Les actes pris par les ordonnateurs sont ainsi soumis à un contrôle pré-

ventif, de crainte que ceux-ci n'utilisent les crédits qui leur sont accordés à des fins autres que celles autorisées par la loi de finances ou qu'ils n'observent pas les prescriptions des lois et règlements applicables en la matière.

La séparation vise donc à obtenir une gestion saine des finances publiques, en ce sens que si l'ordonnateur est seul habilité à prendre des actes administratifs générateurs de dépenses, il ne dispose pas matériellement de fonds publics pour exécuter lui-même le paiement des dites dépenses.

De même, si le comptable a seul qualité pour détenir et manier les fonds publics pour payer les dépenses publiques, il ne détient pas le pouvoir d'édicter des actes administratifs susceptibles de donner naissance à ces dépenses.

Les dépenses de l'Etat sont en outre soumises à un contrôle financier exercé au niveau de l'engagement par les contrôleurs des engagements de dépenses (2).

En somme, et sous réserve de quelques particularités, le contrôle administratif des dépenses publiques obéit aux mêmes règles qu'en France.

Par contre, il diffère nettement des systèmes de contrôle financiers de la dépense institués notamment aux Etats-Unis, en Belgique ou en Suisse.

Ainsi, aux Etats-Unis, ce sont les banques qui assurent le paiement des dépenses publiques. Toutefois, « les documents nécessaires sont généralement préparés par l'Administration qui a engagé les dépenses ; le contrôle est assuré par un service relevant de l'Administration des finances et qui généralement vise également le titre de paiement et le fait parvenir à son bénéficiaire. Toutefois dans certains Etats, ces fonctions sont assurées par le Trésorier » (3).

En Belgique, si l'Administration de la trésorerie, dépendant du ministère des Finances, est « en premier lieu chargée de comptabiliser toutes les opérations aussi bien financières que patrimoniales et budgétaires de différentes administrations » (4), le contrôle de l'exécution budgétaire incombe par contre à l'administration du budget et du contrôle des finances (5), les comptables ne disposant d'aucun pouvoir de contrôle des dépenses publiques.

En effet, bien que l'exécution des dépenses publiques comporte les quatre phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement, ce sont les contrôleurs des engagements et la Cour des comptes qui disposent des pouvoirs de contrôle. Une loi de 1921 a créé « une comptabilité des dépenses engagées devenue en 1963 le contrôle des engagements (6) ».

Ce contrôle « est exercé par des contrôleurs des engagements désignés par le Roi sur proposition du ministre des Finances. Leur indépendance est garantie par le fait qu'aucune peine ne peut leur être infligée sans l'avis préalable de la Cour des comptes. Le contrôleur doit s'assurer :

- a. de la correcte imputation ;
- b. de la disponibilité des crédits ;
- c. de la régularité de l'engagement ».

« En matière d'ordonnements, le contrôleur doit donner son visa et veiller à ce qu'ils n'excèdent pas le montant des engagements auxquels ils se rapportent (7). »

Cependant, la grande particularité du système belge réside dans le fait que le contrôle de la Cour des comptes intervient postérieurement à l'engagement, mais préalablement au paiement, c'est-à-dire au stade de la liquidation. « La liquidation se décompose en une liquidation provisoire (...) et une liquidation définitive sous la forme de visa par la Cour des comptes. Il s'agit en l'occurrence de vérifier l'existence d'une dette, la validité de la déclaration de créance (...) Lorsque la cour ne croit pas devoir donner son visa (et que le ministre compétent refuse de s'incliner), les motifs du refus de la Cour sont examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre, la Cour vise avec réserve et rend immédiatement compte de ses motifs aux chambres (8). »

Après liquidation définitive par la Cour des comptes, le ministre des finances procède à l'ordonnement définitif de la dépense et au paiement de celle-ci.

En Suisse, la gestion des finances de la confédération est confiée au Département fédéral des finances et des douanes (9). L'administration fédérale des finances assure les ser-

vices de caisse, de paiement et de comptabilité et gère la fortune de la confédération.

La surveillance financière est assurée par le contrôle fédéral des finances qui est l'organe administratif supérieur de la confédération compétent en la matière.

Bien que dépendant administrativement du département fédéral des finances et des douanes, le contrôle fédéral des finances exerce son activité de manière autonome et indépendante.

Il est chargé de s'assurer « de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude des écritures comptables (10) ».

Il a principalement pour tâche d'examiner de façon permanente l'ensemble de la gestion financière de la confédération, portant sur toutes les phases de l'exécution budgétaire, y compris l'établissement du compte de l'Etat et de veiller à ce que les services fassent un emploi judicieux et opportun des crédits qui leur sont accordés.

Le contrôle fédéral des finances fait ses constatations et donne son appréciation par écrit. En cas de contestation, il informe le service contrôlé et peut en outre formuler une proposition.

Tout paiement ou engagement se rapportant à une affaire faisant l'objet de contestation ou d'une proposition de sa part est suspendu jusqu'au règlement définitif.

A la lumière des expériences développées ci-dessus et eu égard à la diversité des formules que peut emprunter l'institution du contrôle financier, il paraît opportun de s'interroger sur les rouages et l'étendue du contrôle administratif des dépenses publiques au Maroc, à travers l'examen des différents procédés utilisés tout en suscitant une

réflexion sur leur portée, avant de formuler des propositions susceptibles de permettre la simplification et l'uniformisation des circuits actuels.

2 Les procédures de contrôle administratif des dépenses de l'Etat

Avant leur exécution, les dépenses publiques sont soumises au Maroc à deux types de contrôle : l'un au stade de l'engagement confié aux contrôleurs des engagements de dépenses, l'autre au stade de paiement confié aux comptables publics.

Le principal objectif recherché à travers ces deux types de contrôle est d'assurer aux dépenses de l'Etat régularité et validité, puisqu'ils ont tous les deux pour but d'empêcher la réalisation de dépenses jugées irrégulières ou non conformes aux règles de la comptabilité publique.

Quels sont donc les mécanismes régissant le processus d'intervention des contrôleurs des engagements de dépenses et des comptables publics en matière d'exécution des dépenses de l'Etat ?

2.1. Le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat

L'article 33 du Règlement général de comptabilité publique définit l'engagement comme étant « l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge. Il ne peut être pris que par l'ordonnateur agissant en vertu de ses pouvoirs ».

L'engagement est donc l'acte juridique ou le fait matériel d'où résultent les dettes des organismes publics. Il relève à la fois du droit administratif quant à ses effets à l'égard des bénéficiaires éventuels des paiements que de la comptabilité publique puisqu'il doit être contenu dans la limite des crédits

budgetaires, ce qui implique qu'il doit être étroitement contrôlé.

C'est ainsi que les actes d'engagement pris par les ordonnateurs de l'Etat sont soumis au visa préalable du contrôleur des engagements de dépenses.

Institué au Maroc par le dahir du 20 décembre 1921, le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat est régi actuellement par le décret n° 2-75-839 du 27 hijja 1395 (30 décembre 1975) relatif au contrôle des engagements des dépenses de l'Etat, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2.01.2678 du 15 Chaoual 1422 (31 décembre 2001). La récente réforme introduite par le décret du 31 décembre 2001 précité, a visé l'institution d'un contrôle renoué, allégé et sélectif, modulé selon le niveau de la dépense. Contrôle administratif préventif, le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat a, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret précité, pour mission :

- de contrôler la régularité budgétaire des propositions d'engagement des dépenses ;
- d'informer le ministre chargé des finances sur les conditions d'exécution du budget ;
- d'apporter son concours et son aide aux services de gestion et notamment aux services des marchés.

S'il exclut toute intervention touchant à la décision d'engager, c'est-à-dire à l'opportunité de la dépense qui relève de la seule autorité des ordonnateurs, le contrôle de la régularité des engagements de dépenses permet néanmoins au contrôleur, en application de l'article 15 dudit décret, d'aviser, à toutes fins utiles, le ministre intéressé et le ministre des Finances lorsqu'il a des doutes sur l'intérêt ou l'utilité de la dépense engagée, sans que cet avis soit suspensif de visa.

Intervenant préalablement à tout engagement (art. 4), ce contrôle est sanctionné soit par un visa donné sur la proposition d'engagement, soit par un visa avec observations, soit par la mention de certification (art. 5bis), soit par le refus de visa dûment motivé. Une fois visé, l'engagement peut donner lieu à l'exécution de l'opération.

Les contrôleurs des engagements de dépenses ont pour mission de vérifier :

- la disponibilité des crédits de la rubrique budgétaire au titre de laquelle il est proposé d'imputer la dépense, étant précisé que la notion de crédit s'entend non seulement des crédits de paiement de l'année, mais aussi des crédits d'engagement des années ultérieures ;
- l'imputation budgétaire, en s'assurant que l'objet de la dépense correspond bien à la rubrique budgétaire dont il est proposé d'utiliser les crédits ;
- l'exactitude des calculs, en s'assurant du résultat des opérations arithmétiques pour arrêter le montant réel de la proposition d'engagement de dépenses ;
- la régularité au regard des dispositions législatives et réglementaires d'ordre financier, sachant que même correct d'un point de vue strictement budgétaire, un engagement peut être irrégulier au regard de l'aspect financier d'une disposition législative ou réglementaire ;
- la correcte évaluation de l'engagement proposé, en s'assurant que ledit engagement porte sur le total de la dépense à laquelle l'administration s'oblige, ce qui amène le contrôleur à vérifier que le service gestionnaire n'essaie ni de minorer le montant de l'engagement afin de pouvoir l'engager plus facilement, ni de le surestimer au profit du créancier ;
- la répercussion de la proposition d'engagement sur l'emploi total du

crédit de l'année en cours et des années ultérieures.

Ce contrôle est assuré pour l'Etat par le contrôleur général des engagements de dépenses nommé par dahir, sur proposition du ministre des Finances et par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux.

Le Contrôleur général dirige les services de contrôle des engagements de dépenses de l'Etat, coordonne l'activité des contrôleurs et veille à l'unité d'application et d'interprétation des textes par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux.

Si le contrôle des engagements de dépenses intervient au niveau de l'acte administratif générateur de la dépense de l'Etat, qu'en est-il du contrôle dévolu aux comptables publics ?

2.2. Le contrôle des comptables publics

Nous avons vu que l'engagement crée ou constate les obligations d'où résulteront les dettes publiques, mais celles-ci n'existeront qu'à partir de l'exécution desdites obligations.

Ce n'est donc que lorsque l'obligation est exécutée que l'administration vérifie la réalité de la dette publique et arrête le montant de la dépense dont elle se reconnaît débitrice ; c'est la phase de "liquidation".

Une fois la dépense liquidée et son montant arrêté, l'ordonnateur établit un ordre de paiement qu'il adresse au comptable assignataire pour règlement.

Les dépenses de l'Etat sont cependant soumises avant paiement à un contrôle de validité de la créance exercé par les comptables publics en application des dispositions de l'article 11 du décret royal du 21 avril 1967 portant Règlement général de

comptabilité publique. Le grand mérite de l'intervention des comptables publics est sans doute l'obligation qui leur est faite de ne pas payer une dépense dont la procédure d'engagement ou d'ordonnement n'a pas été respectée par l'ordonnateur, au risque d'engager leur responsabilité personnelle pécuniaire (11).

Est considéré comme comptable public en vertu de l'article 2 de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics (12), « tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de manquement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit encore par l'entremise d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements ».

Le réseau des comptables publics est implanté sur l'ensemble du territoire et auprès des missions diplomatiques et postes consulaires à l'étranger, en vue de percevoir les recettes et de payer les dépenses publiques.

Il s'agit principalement des comptables du Trésor qui assurent leurs fonctions sous la direction et l'autorité hiérarchique du Trésorier Général du Royaume, lui-même agissant sous l'autorité du ministre des Finances.

En vertu de l'article 6 de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, ces derniers sont personnellement et pécuniairement responsables du contrôle de la validité de la dépense et des paiements qu'ils effectuent. Il s'agit d'un contrôle exercé au stade du paiement et qui porte sur :

- la justification du service fait ; qui vise à faire respecter la règle selon laquelle aucun paiement ne peut être fait que pour l'acquittement d'une dette. La preuve du service fait résulte de la production des pièces justificatives prévues par les lois et règlements en vigueur et par les nomenclatures établies par le ministre des Finances et que l'ordonnateur doit présenter, après certification, à l'appui des titres d'ordonnement ;

- l'exactitude des calculs de liquidation ; qui permet de s'assurer que les indications contenues dans les pièces justificatives s'accordent avec le résultat de la liquidation tel qu'il est exprimé dans les titres d'ordonnement dont le paiement est demandé ;

- l'existence du visa préalable d'engagement ; qui permet, notamment, de s'assurer que les ordonnateurs ont bien soumis leurs actes d'engagement au visa ou à la certification des contrôleurs des engagements de dépenses ;

- le respect des règles de prescription et de déchéance ; qui sanctionne le retard des créanciers à faire valoir leurs droits ;

- le caractère libératoire du règlement qui consiste à s'assurer que les titres de paiement sont bien établis au nom des véritables créanciers de l'Etat, en vérifiant que les indications figurant sur les documents justificatifs concordent parfaitement avec celles portées sur les titres d'ordonnement.

En outre, les comptables publics sont également responsables de la vérification de :

- La qualité de l'ordonnateur ; qui sanctionne l'exclusivité de leur compétence pour ordonner le paiement des dépenses publiques. Cette qualité est vérifiée à travers leur accréditation auprès des comptables assignataires lors de leur entrée en fonction et qui permet le rappro-

chement des signatures apposées sur les pièces de dépenses de celles qui ont été déposées.

- La disponibilité des crédits ; qui a pour but de faire respecter les limites imposées par les autorisations budgétaires et de s'assurer que la dépense n'est pas ordonnancée en dépassement de crédits, ce qui permet de suivre parallèlement la consommation des crédits.

- L'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent ; qui permet de s'assurer que la nature de la dépense est bien conforme à l'imputation budgétaire prévue.

- La production de pièces justificatives qu'ils sont tenus d'exiger avant le paiement des dépenses en application de la réglementation en vigueur.

Le processus d'intervention des contrôleurs des engagements de dépenses et des comptables publics et leurs domaines d'action respectifs étant précisés, il convient de s'interroger à présent sur la portée des contrôles dévolus à ces deux organes en matière d'exécution des dépenses de l'Etat.

3 La portée du contrôle administratif des dépenses de l'Etat

Le contrôle administratif des dépenses de l'Etat ne s'exerce pas de manière absolue pour qu'un conflit entre ordonnateurs, d'une part, et contrôleurs des engagements de dépenses et comptables publics, d'autre part, puisse bloquer le processus d'exécution des dépenses de l'Etat.

C'est ce qui explique la mise en place par le législateur marocain de mécanismes « régulateurs » des contrôles dévolus à ces deux institutions de manière à ne pas entraver le fonctionnement normal de l'administration.

3.1. Portée du contrôle de l'engagement

L'article 12 du décret du 30 décembre 1975 relatif au contrôle des engagements de dépenses de l'Etat, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2.01.2678 du 15 chaoual 1422 (31 décembre 2001) accorde au contrôleur un délai de 5 jours ouvrables francs à compter de la date de dépôt de la proposition d'engagement pour donner son visa, apposer son visa avec observations, certifier l'engagement ou refuser le visa. Ce délai est de 15 jours ouvrables pour les marchés de l'Etat.

Passés ces délais, la proposition d'engagement est réputée admise ; le contrôleur doit en conséquence apposer son visa, viser avec observations ou certifier l'engagement et faire retour du dossier à l'administration concernée le lendemain de la date d'expiration du délai.

En outre, le refus de visa ne peut être opposé par le contrôleur que si la proposition d'engagement n'est pas conforme aux conditions de régularité budgétaire telles que fixées par l'article 11 du décret du 30 décembre 1975 précité.

Le contrôleur informe alors l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur de son refus de visa. Si ce dernier maintient sa position, le ministre intéressé saisit le contrôleur général des engagements de dépenses pour infirmation ou confirmation du refus de visa prononcé par le contrôleur central, régional, préfectoral ou provincial.

Lorsque le contrôleur général des engagements de dépenses infirme le refus de visa, il prescrit au contrôleur concerné de viser la proposition d'engagement de dépenses.

Toutefois, et dans le cas où le refus de visa est confirmé par le contrôleur général ou si le refus de visa se rapporte à une proposition d'engagement de dépenses de la compé-

tence dudit contrôleur général, le ministre concerné peut solliciter l'intervention du Premier ministre en application des dispositions de l'article 14 du décret précité, sachant que celui-ci ne peut passer outre au refus de visa lorsque ce refus est motivé par l'indisponibilité des crédits ou de postes budgétaires ou par le non-respect d'une disposition législative.

Cet arbitrage se matérialise par une « décision de passer outre » du Premier ministre autorisant l'ordonnateur à engager la dépense en cause ; la décision de passer outre se substituant alors au visa du contrôleur.

Il apparaît donc que si la réglementation permet au Premier ministre de passer outre le refus de visa du contrôleur, puisqu'il détient le pouvoir réglementaire et, partant, le pouvoir d'apprécier l'opportunité de la dépense envisagée, elle ne lui permet pas d'imposer au contrôleur le visa d'un engagement qu'il a refusé de viser. C'est là la grande particularité du contrôle des engagements de dépenses au Maroc, qui accorde au contrôleur une certaine autonomie vis-à-vis des ordonnateurs.

Il découle de ce qui précède que si le recours au Premier ministre est dans certains cas souhaitable, parce qu'il permet de débloquer des situations parfois tendues, il doit être cependant limité aux propositions d'engagement présentant une utilité certaine, sinon la mission du contrôleur risque d'être amoindrie.

S'il apparaît donc que la sanction du contrôle des engagements de dépenses comporte un « droit de veto » qui se matérialise par un refus de visa d'engagement empêchant la réalisation d'une opération budgétaire entachée d'irrégularité, qu'en est-il de la sanction du contrôle exercé par le comptable au stade du paiement de la dépense ?

3.2. Portée du contrôle de paiement

Le premier alinéa de l'article 92 du règlement général de comptabilité publique dispose que « lorsqu'à l'occasion de son contrôle, le comptable assignataire constate une omission ou une erreur matérielle dans les pièces produites ou lorsque ces pièces sont irrégulières au regard des dispositions de l'article 11 du présent décret Royal, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur ».

Le refus de visa du comptable assignataire, tel qu'il découle de cette disposition, a simplement pour effet de suspendre le paiement de la dépense en attendant la régularisation ou la justification par l'ordonnateur de l'ordonnance dont le paiement est suspendu.

Cependant, l'ordonnateur n'est pas tenu de répondre favorablement, dans tous les cas, aux suspensions de paiement du comptable.

En effet, l'article 92 précité reconnaît à l'ordonnateur dans son second alinéa, le pouvoir de réquisitionner le comptable assignataire en vue de passer outre son refus de visa et procéder au règlement de la dépense dont il a suspendu le paiement.

A cet égard, il nous paraît important de signaler que la réquisition est un mécanisme utile, dans la mesure où elle vise à dénouer une situation de blocage qui peut entraver le principe de la continuité du service public et qui permet, en conséquence, d'assurer un équilibre entre les pouvoirs reconnus aux ordonnateurs et aux comptables publics en matière d'exécution des dépenses publiques.

Elle constitue, toutefois, une limitation du pouvoir reconnu, en matière de contrôle de dépenses publiques, au comptable assignataire, chargé de veiller au respect par les ordonnateurs des règles de comptabilité

publique, avant de faire sortir les fonds des caisses de l'Etat.

Cette limitation est justifiée par le risque d'un recours abusif des ordonnateurs à cette procédure, chaque fois qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de justifier la validité de leurs dépenses, d'autant plus que, comme l'a fait remarquer M. Pierre Lalumière : « L'observation sociologique montre que l'ensemble du secteur public ne se plie qu'avec réticence à la discipline que les autorités financières centrales veulent lui imposer. Par tous les moyens, les services essaient d'acquiescer une autonomie financière.

« La cause essentielle de cette révolte permanente provient du fonctionnement spontané des organisations administratives ; celles-ci ne sont pas des corps inertes appliquant sans réaction les ordres qui leur sont donnés, mais sont, au contraire, dotées d'une volonté de puissance qui les conduit à accroître leurs effectifs, à étendre leurs attributions, à entrer en conflit avec d'autres organisations, à se rendre indépendantes des tutelles qui sont exercées sur elles (13). »

La réquisition n'est toutefois pas absolue, puisque l'article 93 du Règlement général de comptabilité publique en a limité le champ d'application, en interdisant au comptable assignataire de déferer aux ordres de réquisition, lorsque la suspension de paiement est motivée par :

- soit l'absence, l'indisponibilité ou l'insuffisance des crédits ;
- soit le défaut de justification du service fait ;
- soit le défaut du caractère libératoire du règlement ;
- soit l'absence du visa préalable d'engagement.

Dans les autres cas, le comptable assignataire est tenu de procéder au

paiement de la dépense, notamment lorsque la suspension de paiement a été motivée par :

- soit l'incompétence de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- soit l'inexactitude de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne ;
- soit l'inexactitude des calculs de liquidation ;
- soit le non-respect des règles de prescription et de déchéance.

Dès lors, l'on pourrait s'interroger sur la portée effective du contrôle de validité confié au comptable assignataire en application de l'article 11 du Règlement général de comptabilité publique et des sanctions qui en découlent.

La réquisition entraîne le transfert de la responsabilité du comptable assignataire à l'ordonnateur. Mais ce transfert n'est pas toujours automatique puisque les ministres-ordonnateurs ne peuvent voir leur responsabilité mise en cause (14) même s'ils sont auteurs des ordres de réquisition, introduisant ainsi une inflexion majeure au principe de la responsabilité des ordonnateurs.

Sur ce point précis, la réquisition nous paraît être une entrave au respect des règles de la comptabilité publique, qui risque de rester lettre morte, en cas d'abus, puisque l'ordre de réquisition n'a pas pour but de démontrer « la légalité » de la décision de dépense prise par l'ordonnateur, mais plutôt de transférer la responsabilité, en cas de paiement irrégulier, à l'ordonnateur, lequel s'il est ministre n'est pas légalement responsable devant la cour de discipline budgétaire et financière. Le comptable assignataire est donc loin d'avoir un pouvoir de décision analogue à celui de l'ordonnateur ; il semble avoir simplement un rôle d'exécutant, comme l'énonce d'ailleurs le Règlement général de

comptabilité publique dans son article 3, 3^e alinéa en disposant : « Est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de manquement de titres. (...) »

L'exécution ou la non-exécution d'une dépense de l'Etat dépend en définitive de la seule volonté de l'ordonnateur ou de celle du ministre des Finances (15) mais pas de celle du comptable assignataire chargé en définitive de l'exécuter matériellement.

Dès lors, l'on peut craindre que le visa du comptable assignataire ne devienne parfois qu'une simple formalité que celui-ci accomplit pour que les dépenses de l'Etat assignées à sa caisse puissent être payées.

Conclusion

S'il existe des points communs dans la démarche des contrôleurs des engagements de dépenses et des comptables publics en matière de dépenses de l'Etat, leur domaine d'intervention et la finalité de leur mission diffèrent sensiblement.

Le contrôle des engagements de dépenses porte sur l'acte générateur de la dépense de l'Etat et vise principalement à s'assurer de sa conformité non seulement aux lois et règlements d'ordre financier qui fondent la dépense mais aussi du respect des autorisations budgétaires, condition de forme nécessaire à l'exécution régulière de la dépense. Par contre, le comptable public contrôle essentiellement « la validité des créances », c'est-à-dire les conditions qui permettent d'obtenir l'extinction effective de la dette de l'Etat lors du paiement (16).

Les deux contrôles ne se situent donc pas au même niveau : le contrôle de l'engagement intervient « avant la naissance du fait générateur de la dépense » alors que le

contrôle de paiement se situe après le « service fait ». Le premier porte sur la régularité de la dépense au regard de l'application des lois et règlements d'ordre financier en vigueur, c'est un contrôle de régularité de fond, alors que le second est strictement limité à un contrôle de régularité de forme tel qu'il ressort des dispositions de l'article 11 du Règlement général de comptabilité publique.

Cette dualité de contrôle, loin de générer une quelconque superposition, va plutôt dans le sens de l'exhaustivité et de la complémentarité des deux types de contrôle, qui procèdent eux-mêmes du souci de rationalisation de l'exécution des dépenses de l'Etat.

Cependant, il est permis de se poser la question de savoir si le double contrôle institué en matière d'exécution des dépenses de l'Etat au niveau de l'engagement et du paiement, confié du reste à deux organes différents, ne mérite pas d'être repensé.

Une réflexion plus approfondie sur ces deux types de contrôle nous paraît mériter une attention toute particulière dans le cadre d'une vision intégrée des « contrôles financiers internes » des dépenses de l'Etat. Cette réflexion pourrait probablement déboucher sur la possibilité de les unifier en les plaçant tous les deux sous la même autorité (17).

La fusion de ces deux types de contrôles financiers internes entre les mains d'une même autorité administrative permettrait d'alléger les procédures de contrôle des opérations financières de l'Etat et par conséquent de réduire sensiblement les circuits actuels empruntés par l'exécution des dépenses de l'Etat.

L'expérience vécue depuis 1976 avec les Préfectures, Provinces et Communes urbaines du Royaume

dont les engagements de dépenses sont soumis au visa préalable du Receveur (18), comptable assignataire de leurs opérations financières, a permis de faire l'économie de services spécialement chargés de ce type de contrôle.

Enfin, un autre exemple mérite d'être médité. C'est celui de l'expérience entreprise dans ce sens par la France (19), où « les Trésoriers-Payeurs Généraux » de régions se sont vus confier « le contrôle des dépenses engagées » sur les crédits délégués aux ordonnateurs secondaires. De l'avis des responsables français eux-mêmes, cette expérience a été très positive.

Notre souci n'est pas d'imiter les expériences étrangères, mais plutôt de susciter une réflexion d'ensemble, à un moment où l'introduction de l'outil informatique dans les administrations publiques en général et les administrations financières en particulier prend de plus en plus d'ampleur.

Or, l'on sait que tout système d'information n'a de chance d'atteindre ses objectifs que s'il est accompagné de mesures visant la simplification des procédures et circuits administratifs et partant une réorganisation préalable des structures. La mise en place d'un système d'information, quel qu'il soit, n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de permettre à l'Administration d'accroître son efficacité, sous peine de se scléroser et d'être une entrave au développement du pays. ■

Notes

(1) Articles 3 et 4 du décret royal n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant Règlement général de comptabilité publique (B.O. n° 2843 du 26 avril 1967, p. 452).

(2) Le contrôle des engagements de dépenses est actuellement organisé par le décret n° 2-75-839 du 30 novembre 1975 relatif au contrôle des engagements de dépenses de l'Etat, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2.01.2678 du 15 chaoual 1422 (31 décembre 2001).

(3) P. Kerlan, « Les trésoriers des Etats-Unis », in *Revue du Trésor*, n° 7, juillet 1985, p. 378 et suiv.

(4) *Revue du Trésor* n° 3-4, mars-avril 1985, p. 210.

(5) *Ibid.*, p. 211.

(6) « Les finances publiques belges », in *Revue française de finances publiques*, n° 8, 1984, p. 161.

(7) *Ibid.*, p. 161.

(8) *Ibid.*, p. 157 et 158.

(9) Article 32 de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la confédération.

(10) Article 5 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le contrôle fédéral des finances.

(11) Article 6 de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, promulguée par le dahir du 19 moharrem 1423 (3 avril 2002).

(12) *Ibid.*

(13) *Les Finances publiques*, Armand Colin, Coll. U, édition 1980, p. 320.

(14) L'article 52 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières, promulguée par le dahir du 1^{er} rabii II 1423 (13 juin 2002).

(15) L'article 93 du décret royal du 21 avril 1967 portant Règlement général de comptabilité publique dispose dans son 2^e alinéa que : « En cas de refus de la réquisition, le comptable rend immédiatement compte au ministre des Finances qui statue. »

(16) Article 41 du Règlement général de comptabilité publique.

(17) Article 66 du décret royal n° 330.66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique. Voir également *les Pouvoirs du trésorier général du Maroc*, Lmimouni M., mémoire de DES, Faculté de droit de Rabat, juin 1986, p. 246.

(18) Décret n° 2.76577 du 30 septembre 1976 relatif au contrôle de la régularité des engagements de dépenses des collectivités locales et de leurs groupements, *op. cit.*

(19) Voir décret n° 70.049 du 12 novembre 1970 relatif à la décentralisation du contrôle financier sur les dépenses de l'Etat effectués sur le plan local (J.O. du 15/11/1970), p. 10531.

- خلال البيانات الشهرية والزيارات الميدانية؛
- تنظيم دورات تكوينية لفائدة القباض والأطر في ميدان المنازعات القضائية؛
- تنظيم مؤائد مستديرة بصفة منتظمة مع أعضاء الخلايا القانونية الجهوية بحضور الخزنة والقباض لدراسة الإجراءات والمساطر القضائية؛
- دراسة الأحكام الواردة من الخلايا الجهوية والعمل على نشر أهم الاجتهادات القضائية في الموضوع؛
- مساعدة الخلايا الجهوية في دراسة المشاكل المستعصاة؛
- تقييم عمل الخلايا القانونية الجهوية من خلال إعداد تقرير سنوي يتضمن حصيلة عمل هذه الخلايا وذلك بعد الاطلاع على الملفات المعالجة من طرفها.

- تابعة لقسم التحصيل بمديرية تسيق وتنشيط المصالح اللامركزية وذلك بهدف؛
- تتبع المنازعات القضائية التي تعالج من طرف الخلايا القانونية الجهوية؛
- السهر على تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة أو في مواجهة الخزينة العامة للمملكة بالتعاون مع الخلايا القانونية الجهوية؛
- معالجة الاستشارات القانونية المطلوبة من طرف الخلايا القانونية الجهوية والقباض في ميدان المنازعات القضائية؛
- مساعدة القباض في تطبيق مساطر التحصيل القضائية؛
- دراسة ومعالجة الملفات المتعلقة بالشركات المتوقفة عن مزاوله نشاطها وملفات كبار الملمزمين؛
- تتبع عمل الخلايا القانونية الجهوية من

- إرفاق طلب النقض بنسخة مطابقة لأصل الحكم المراد نقضه وبجميع الوثائق المعتمدة في النقض؛
- إيداع طلب النقض في نسخ مساوية لعدد الأطراف، بمحكمة الاستئناف العادية أو التجارية مصدره الحكم.

4.2. أجهزة الإشراف والتبعية

- لضمان قيام الخلايا القانونية الجهوية بالأعمال المنوطة بها بكيفية فعالة، أسندت مهمة الإشراف وتتبع ومراقبة أعمالها للخزنة الجهويين الذين توجد هذه الخلايا بمقراتهم ولمصلحة المنازعات القضائية المتعلقة بالتحصيل.

- 1.4.2. مهام الخزنة الجهويين تتمثل فيما يلي:
- استلام الوثائق من القباض والإشهاد بتسلمها؛

- توزيع العمل على أعضاء الخلية القانونية؛
- الحرص على إعداد المقالات والمذكرات والطعن داخل الآجال؛
- توقيع المقالات والمذكرات؛

- إعداد برنامج زمني لتنقل أعضاء الخلايا إلى المحاكم لإيداع المذكرات والمقالات وحضور الجلسات التي تستلزم ذلك؛
- الاتصال بالقباض المعنيين من أجل إمداد الخلية الجهوية بكل الوثائق الضرورية للدفاع عن حقوق الخزينة؛

- موافاة القباض المعنيين بالأحكام النهائية قصد تنفيذها؛

- موافاة مصلحة المنازعات المركزية ببيانات إحصائية شهرية حول المنازعات القضائية التي تهم مجموع القباضات؛
- موافاة مصلحة المنازعات الإدارية والقضائية بنسخ الأحكام النهائية.

- 2.4.2. مصلحة المنازعات القضائية المتعلقة بالتحصيل

- في إطار إعادة هيكلة الخزينة العامة للمملكة سنتي 2002 و 2003 تم إحداث مصلحة المنازعات القضائية المتعلقة بالتحصيل

سندات الخزينة لستة أشهر توظيف رزين



سندات الخزينة مضمونة من طرف الدولة.

سندات منتجة لفوائد محفزة.

تؤدي الفوائد بالتسبيق بنسبة 50% عند الاكتاب.

سندات الخزينة قابلة للتسديد بعد 3 أشهر.

- تحديد علاقة الخلايا الجهوية بالقباض؛
- تحديد أجهزة الإشراف على الخلايا القانونية الجهوية.

1.3.2. اختصاص الخلايا القانونية الجهوية
تشمّل هذه الاختصاصات : الاختصاص الوظيفي والاختصاص الترابي.

أ. الاختصاص الوظيفي

الاختصاص الممنوح للخلايا القانونية الجهوية في هذا المجال هو اختصاص شامل، بحيث تتكفل بمهام معالجة جميع المنازعات القضائية في ميدان تحصيل الديون العمومية وفي جميع مراحل التقاضي وأمام جميع أنواع المحاكم، وتمثل هذه المهام التي تقوم بها الخلايا الجهوية لفائدة القباض فيما يلي :

- الجواب على المقالات الافتتاحية المتعلقة بإيقاف التنفيذ والظعن في إجراءات التحصيل ؛

- التعقيب على المذكرات الجوابية المدلى بها من طرف المدعين ؛

- تتبع مساطر التحصيل القضائية التي يقوم بها القباض ومساعدتهم في مباشرتها ؛

- تتبع إجراءات التسوية والتصفية القضائية للمقاولات المدينة للخزينة ؛

- الظعن في مشاريع توزيع منتج بيع المنقولات والعقارات عندما لا تستجيب لحقوق الخزينة ؛

- الظعن في الأحكام التي تضر بمصالح الخزينة عندما لا تكون هذه الأخيرة طرفاً في النزاع ؛

- استئناف الأحكام الابتدائية الصادرة عن مختلف المحاكم ضد الخزينة ؛

- الجواب على الاستئنافات المقدمة ضد الأحكام الصادرة لفائدة الخزينة ؛

- الظعن بالنقض في الأحكام الاستئنافية الصادرة ضد الخزينة ؛

- الظعن بإعادة النظر في الأحكام التي لا يمكن الظعن فيها بطرق الظعن الأخرى ؛

- السهر على تبليغ وتنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة الخزينة.

ب. الاختصاص المحلي للخلايا الجهوية

الاختصاص المحلي للخلايا الجهوية تم تحديده اعتماداً على معيار التقسيم الجهوي لمصالح الخزينة على اعتبار إحداث خلية قانونية في كل خزينة جهوية، غير أن بعد الخرائن الجهوية عن مقر المحاكم الإدارية والتجارية وقلة المنازعات القضائية بها لم يسمح بإحداث خلايا قانونية بها ؛ كالعيون، الداخلة وكلميم.

كما أنه نظراً لكثرة القضايا المثارة على صعيد قباضات جهة الدار البيضاء، تم إحداث ثلاث خلايا بهذه الجهة : خلية بالخزينة الجهوية بآنفا، خلية بالخزينة الإقليمية بعين السبع الحبي المحمدي و خلية بالخزينة الإقليمية.

2.3.2. تحديد العلاقة بين الخلايا الجهوية والقباض التابعين لها

يرتكز عمل الخلايا القانونية الجهوية في معالجة المنازعات القضائية والإجراءات الأخرى ذات الصبغة القضائية بصفة أساسية على الوثائق والمستندات التي يتعين على القباض المعنيين موافاة هذه الخلايا بها كلما تطلب الأمر ذلك.

من أجل ضبط هذه العلاقة، تم تحديد نوع الوثائق والمستندات التي يتعين إرسالها للخلايا الجهوية من طرف القباض المعنيين، وطريقة إرسالها وكذا كيفية استعمال هذه الوثائق.

أ. نوع الوثائق الواجب إرسالها للخلايا الجهوية من طرف القباض

تختلف هذه الوثائق حسب نوع القضايا المراد معالجتها، فالوثائق المطلوبة عند الجواب على المقالات الافتتاحية المتعلقة بإيقاف التنفيذ عند الظعن في إجراءات التحصيل تختلف عن التي ينبغي طلبها عندما يتعلق الأمر بإعداد مذكرة تعقيب تخص بيع الأصل التجاري أو عقار أو سفينة.

ب. ضبط الوثائق

لضمان فعالية عملية استلام وإرسال الوثائق والمستندات بين القباضات والخلايا الجهوية، تم تنظيم هذه العملية عن طريق فتح سجل خاص بالمنازعات على صعيد الخلايا الجهوية والقباضات، وإرسال واستلام الوثائق بواسطة ورقة إرسال خاصة أعدت لهذا الغرض.

ج. كيفية استعمال الوثائق من طرف الخلايا الجهوية

استعمال الوثائق من طرف الخلايا القانونية الجهوية له علاقة بمرحلة التقاضي المطروح أمامها النزاع.

في المرحلة الابتدائية

ينبغي الاحتفاظ بنسخ عن كل الوثائق والمستندات المدلى بها من طرف القباض، وإرفاق المذكرات الجوابية والتعقيبية المعدة من طرف الخلية بالوثائق التي تدعم موقف الخزينة في كل نزاع.

في المرحلة الاستئنافية

- يجب الرجوع إلى الملف الابتدائي للاعتماد على ما يتضمنه من وثائق ومستندات ؛

- طلب كل مستند إضافي من القباض المعني ؛

- إرفاق المقال الاستئنافي بنسخة مطابقة للأصل للمحكم المطعون فيه ولجميع الوثائق المعتمدة في الاستئناف ؛

- إيداع المقال الاستئنافي في نسخ مساوية لعدد أطراف الدعوى بكتابة الضبط للمحكمة مصدرة الحكم.

عند الظعن بالنقض

- يجب الرجوع إلى الملف الاستئنافي للاعتماد على ما يتضمنه من وثائق ومستندات ؛

- طلب كل مستند إضافي من القباض المعني ؛

القضائية وجعلهم قادرين على مسابقة كل المستجدات التي جاءت بها القوانين في هذا الميدان، نظمت الخزينة العامة دورات تكوينية أخرى في نفس الموضوع بكل من الرباط، الدار البيضاء، مراكش وفاس سنتي 2000 و2001 استفاد منها أكثر من 500 إطار وقابض.

ولقد ساهم في تنشيطها نظريا وتطبيقيا أطر مختصة من الخزينة العامة للمملكة وأخرى من وزارة العدل وقضاة من محاكم مختلفة.

2.2. إحداث الخلايا القانونية الجهوية

على إثر الدورة التكوينية المنظمة سنة 1999 وما أسفرت عنه من نتائج، تم إحداث 14 خلية قانونية جهوية، إثنا عشرة (12) تم إحداثها سنة 2000 بكل من خزائن الرباط، الدار البيضاء، آفنا، أكادير، فاس، طنجة، وجدة، مكناس، مراكش، القنيطرة، آسفي، سطات وبنى ملال.

كما تم إحداث خلية قانونية بالخزينة الإقليمية بعين السبع الحي المحمدي سنة 2001 و خلية بالخزينة الإقليمية بالمحمدية سنة 2002.

كل هذه الخلايا شرعت في مباشرة عملها بصفة منتظمة ما بين سنة 2000 و2003 وذلك بعد تزويدها بالأطر اللازمة (32 إطار).

ولقد تبين بعد هذا كله، أن إحداث الخلايا القانونية وتزويدها بالأطر اللازمة لا يمكن أن يحقق الأهداف المتوخاة منها إلا بوضع إطار تنظيمي تحدد بموجبه اختصاصاتها وكذا علاقتها مع القباض والخزنة الجهويين والإقليميين.

3.2. تنظيم المنازعات القضائية

لقد عملت المذكرة المصلحية عدد 25 بتاريخ 2001/6/29 على تحديد طريقة تنظيم المنازعات القضائية في ميدان تحصيل الديون العمومية من خلال المحاور التالية:

● تحديد اختصاص الخلايا القانونية الجهوية ؛

من أجل هذه الغاية، نظمت الخزينة العامة عدة دورات تكوينية في ميدان المنازعات القضائية لفائدة القباض والأطر.

1.1.2. تكوين أطر الخلايا القانونية الجهوية

من أجل إحداث الخلايا القانونية الجهوية وتدعيمها بالأطر اللازمة تم تنظيم دورتين تكوينيتين في ميدان المنازعات القضائية استفاد منهما ما يزيد على ثمانين (80) إطارا حاصلين على دبلوم الدراسات العليا أو الإجازة في الحقوق، نظمت الأولى في شهر أكتوبر من سنة 1999 على مدى 15 يوما كاملة والثانية نظمت خلال شهر يناير سنة 2003 في نفس المدة.

ولقد تضمن برنامج هاتين الدورتين مواد نظرية لها علاقة بتحصيل الديون العمومية كالقانون التجاري والتشريع العقاري، وقانون المسطرة المدنية وقانون المحاكم الإدارية، وقانون المحاكم التجارية ومدونة التحصيل ومواد تطبيقية مكنت المشاركين من التعرف على كيفية إعداد مختلف المقالات والتعرضات والطعون بالاستئناف والنقض.

وتمشيا مع أسلوب الانفتاح الذي تنهجه الخزينة العامة للمملكة على مختلف القطاعات، تم إشراك أساتذة جامعيين وقضاة ورؤساء كتابات الضبط لإلقاء عروض ومدخلات في هاتين الدورتين، الشيء الذي أتاح فرص إقامة حوار مباشر ومفتوح لتبادل الرؤى حول عدة قضايا كانت محل خلاف بين المتدخلين في عملية تحصيل الديون العمومية.

كما ساهم في تنشيط هاتين الدورتين أطر ذات تجربة وخبرة من الخزينة العامة للمملكة.

وعلى إثر اختبار تقييمي، تم اختيار 32 إطارا للعمل بالخلايا القانونية الجهوية التي تم إحداثها.

2.1.2. تكوين القباض والأطر

لتحسيس القباض بأهمية المنازعات

من طرف هذه المحاكم، وبهذا أصبحت إمكانية ممارسة الإجراءات داخل الآجال القانونية غير ممكنة، مما تسبب في تراكمات على مستوى المقالات والمذكرات والتنفيذ.

كما نتج عن عدم تتبع الملفات المطروحة أمام المحاكم، تكديس الأحكام الصادرة لفائدة القباض وبقاؤها دون تنفيذ.

ومن أجل مسابقة التطور الكمي والنوعي الذي عرفه ميدان القضاء، بات من الضروري توفير التمثيلية للخزينة على المستوى المحلي عن طريق لا مركزية معالجة هذه المنازعات وذلك للتمكن من:

● مباشرة الإجراءات والمساطر داخل الآجال القانونية، علما أن بعض القضايا تستلزم المعالجة في مدة زمنية لا تتعدى خمسة عشر يوما ؛

● الاتصال المباشر بالأطراف المعنية من أجل الحصول على الوثائق والمستندات الكفيلة بتعزيز موقف الخزينة أمام المحاكم؛

● شرح موقف الخزينة في القضايا التي تكتسي صبغة خاصة وذلك بحضور الجلسات التي تعقدتها المحاكم ؛

● تبليغ وتنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة الخزينة بما يتطلب ذلك من سرعة.

2 لا مركزية معالجات المنازعات القضائية

من أجل لا مركزية معالجة المنازعات القضائية، تم اتخاذ عدة تدابير تتمثل في تنظيم دورات تكوينية لفائدة القباض والأطر وفي إحداث الخلايا القانونية الجهوية وفي تنظيم معالجة المنازعات القضائية وفي إحداث أجهزة للإشراف والتتبع.

1.2. التكوين

من الطبيعي أن أي تفكير في توفير التمثيلية للخزينة على المستوى المحلي عن طريق لا مركزية معالجة المنازعات القضائية لا بد أن يوازيه التفكير في العنصر البشري المؤهل للقيام بهذه المهمة.

المقاربة الجديدة في تدبير المنازعات القضائية المتعلقة بتحصيل الديون العمومية

محمد اليوسي

رئيس مصلحة المنازعات القضائية المتعلقة بالتحصيل

القباض في حقهم، كما كانت ممارسة بعض مساطر التحصيل تستوجب لجوء القباض إلى المحاكم.

ولتمثيل الخزينة العامة أمام القضاء، منح قانون المسطرة المدنية في مادته 515 الصفة الكاملة للخازن العام في مباشرة هذه المساطر دون حاجة إلى رفع الدعوى باسم الوزير الأول ووزير المالية أو إدخالهما في الدعوى التي يقيمها أو تقام ضده.

وعن ممارسة هذه المهام من طرف الخزينة العامة للمملكة، يمكن القول إنه قبل دخول مرسوم 22 نونبر 1978 المتعلق بتنظيم وزارة المالية وتحديد اختصاصاتها حيز التطبيق كانت مهام معالجة المنازعات موكولة إلى مكتب التعرضات التابع لمصلحة النفقات الذي كان يكتفي في ممارسة هذه المهام بإعداد المذكرات الجوابية بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالطعن في إجراءات التحصيل دون الاهتمام بمساطر التحصيل القضائية التي كانت تعتبر من اختصاصات القباض.

وفي سنة 1980 تم إحداث خلية قانونية مركزية مكونة من ثلاثة أفراد أسندت لها هذه المهام، لكن اختصاصها كان محصورا في إعداد المذكرات الجوابية وفي تحرير المقالات الاستنافية، ومقالات الطعن بالنقض، وفي ما يخص تحريك الدعاوى وتنفيذ الأحكام وحضور الجلسات وسحب الوثائق وإيداع المذكرات، فكان القباض يتولون القيام به.

وعلى إثر إحداث المحاكم الإدارية سنة 1993 والمحاكم التجارية 1997، أصبحت الخلية القانونية تعاني من ضغط شديد نتيجة تزايد عدد القضايا نظرا للسرعة في البت

● محاكم الاستئناف التجارية فيما يتعلق بالأحكام الصادرة عن المحاكم التجارية؛
● المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) فيما يخص الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

كما يمكن أن يتم الطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى في القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف العادية ومحاكم الاستئناف التجارية.

معالجة هذه الأصناف من المنازعات قبل سنة 2000 كانت تتولاها خلية قانونية مركزية من ستة أفراد وذلك أمام مختلف درجات المحاكم وبالنسبة لجميع قباضات المملكة.

واعتبارا للصعوبات العديدة التي طرحها التزايد المضطرد لعدد القضايا المثارة من طرف الملزمين بالإضافة إلى التراكمات الناتجة عن عدم تحريك القضايا وتنفيذ الأحكام، قررت الخزينة العامة إعادة النظر في طرق تدبير هذه المنازعات. وقبل الحديث عن هذه التدابير المعتمدة سيتم إلقاء نظرة عن الكيفية التي كانت تعالج بها المنازعات قبل سنة 2000 وعن سلبيات هذه المرحلة.

1 معالجة المنازعات القضائية قبل

سنة 2000 وما عرفته من سلبيات

كل القوانين التي كانت تنظم إجراءات المتابعات المتعلقة باستخلاص الديون العمومية قبل المجيء بمدونة تحصيل الديون العمومية (ظهير 6 يناير 1916، ظهير 22 نونبر 1924، ظهير 24 غشت 1935) كانت تخول للملزمين حق الطعن أمام القضاء في الإجراءات التي يباشرها

تستوفي الديون العمومية إما رضائيا خلال الفترة الممتدة ما بين تاريخ الشروع في التحصيل أو الإصدار وتاريخ الاستحقاق، وإما باللجوء إلى التحصيل الجبري وفق الشروط المحددة في مدونة تحصيل الديون العمومية.

ونظرا للطابع الجزري لإجراءات التحصيل الجبرية، فقد تنتج عنها منازعات قضائية مختلفة يمكن تصنيفها إلى نوعين:

- منازعات تهم دعاوى إيقاف التنفيذ التي يباشرها المدينون بصفة موازية مع دعاوى الطعن في أساس الدين؛
- منازعات تتعلق بدعاوى الطعن في إجراءات التحصيل مرفوعة من طرف الملزمين.

كما أن مباشرة بعض مساطر التحصيل تستلزم لجوء القباض إلى المحاكم من أجل حجز وبيع أموال المدينين أو استصدار أوامر أو أحكام لإكراههم على الأداء، أو تحديد مسؤوليتهم التضامنية في الأداء، كل الحالات المشار إليها تؤدي بالقباض بصفتهم مدعين أو مدعى عليهم إلى التقاضي أمام أحد الأنواع الثلاثة من المحاكم:

- المحاكم الإدارية؛
- المحاكم التجارية؛
- المحاكم العادية.

وغالبا ما يتم الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم إما من طرف مصالح الخزينة أو من طرف المدين.

- ويتم هذا الطعن أمام المحاكم التالية:
- محاكم الاستئناف العادية فيما يخص الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية؛



Questions sur le contrôle hiérarchisé de la dépense

Lahcen OUSSALEM

Chef du service de l'Assistance juridique et de l'arbitrage

Le système actuel de contrôle de la dépense publique est exercé de manière indifférenciée sur toutes les opérations de dépenses publiques quelles qu'en soit la nature ou la dimension. Il est souvent dénoncé par les gestionnaires comme étant un facteur de blocage et, partant, de surcoût dans la réalisation des projets, en raison des lenteurs qu'il peut entraîner dans l'exécution des opérations de dépenses publiques.

Actuellement, la question de la rénovation des modalités du contrôle de la dépense se pose avec plus d'acuité. Comme exemple, la France a mis en place depuis 2002, à titre d'expérimentation, deux initiatives qui visent à améliorer l'efficacité du contrôle de la dépense publique. Le premier procédé, plus ambitieux, se fonde sur un contrôle partenarial entre le gestionnaire et le comptable.

La seconde démarche, qui fait l'objet de cet article, repose, quant à elle, sur un contrôle hiérarchisé. L'article sera abordé sous forme de questions-réponses.

Pourquoi penser à rénover les modalités du contrôle de la dépense ?

La rénovation des modalités du contrôle de la dépense a pour objectif de répondre à la nécessité de concilier efficacité et régularité de la dépense.

Pourquoi hiérarchiser les contrôles ?

Cela revient à répondre à une évidence : toutes les natures de dépenses, tous les ordonnateurs ne présentent pas les mêmes risques et les mêmes enjeux. Hiérarchiser les contrôles, c'est reconnaître cette évidence que toutes les dépenses n'exigent pas les mêmes contrôles. En cherchant à adapter les méthodes de contrôle aux risques et enjeux, le contrôle hiérarchisé permet de dégager du temps pour améliorer les contrôles sur les dépenses à risques et à enjeux et permet au comptable de mieux s'organiser pour faire face aux situations de mandatements massifs.

Comment le contrôle hiérarchisé permettrait-il l'amélioration des contrôles ?

Le but recherché de ce type de contrôle est de mieux contrôler la dépense. Il est en effet évident qu'en contrôlant moins on contrôle mieux. C'est ce qu'attendent de nous les ordonnateurs qui souhaitent que nos contrôles leur apportent une sécurité juridique sur les dépenses. C'est ce que souhaitent également les agents du Trésor public qui vivent avec une certaine frustration le principe d'un contrôle exhaustif.

Mieux contrôler la dépense, c'est précisément redonner aux services, dans les périodes de mandatement massif, la possibilité de s'organiser pour mieux absorber la masse de travail sans pour autant devoir renoncer à la qualité des contrôles.

Quel impact le contrôle hiérarchisé pourrait-il avoir sur l'ordonnateur ?

Le but à atteindre dans cette nouvelle démarche est de développer les bonnes pratiques chez les ordonnateurs. Pour que cela soit possible, il faut que les ordonnateurs obtiennent des contreparties directes à leurs efforts de bonne gestion. La personnalisation des contrôles doit donc se matérialiser par des délais de paiement plus courts, des simplifications et des allègements, notamment en matière de pièces justificatives.

Par ailleurs, la mise place de ce contrôle permet de passer d'une culture de méfiance à une culture fondée sur la confiance. Le système de contrôle actuel repose sur le principe d'une méfiance systématique pour ne pas dire systémique, les contrôles étant les mêmes quelles que soient les pratiques des ordonnateurs. En revanche dans ce nouveau système, la confiance ne sera pas aveugle : c'est à partir d'une analyse préalable des risques que le comptable décidera ou non de pratiquer et de maintenir un contrôle hiérarchisé.

Quel est l'effet du contrôle hiérarchisé sur les services chargés du visa ?

L'une des conséquences majeures de ce contrôle consiste à redonner aux services la maîtrise de la dépense. Actuellement, les services subissent le rythme de mandatement de l'ordonnateur. Durant les situations de mandatements massifs, les agents considèrent souvent que la maîtrise de la dépense leur échappe très largement, avec tous les effets pervers que cette situation peut générer. Le contrôle hiérarchisé, en recentrant les contrôles sur les zones à enjeux, diminue la charge de travail et permet, par la programmation des contrôles, son lissage dans le temps.

S'agit-il d'une remise en cause du système de contrôle actuel ?

Le contrôle hiérarchisé ne remet en aucune façon en cause l'exigence d'un contrôle. Le contrôle a priori exhaustif répondait aux exigences d'une époque : aujourd'hui, la masse de travail induite par les opérations de dépense, la complexité de la réglementation et son caractère évolutif, l'impact de l'informatisation et les nouvelles attentes des ordonnateurs en termes d'efficacité et de régularité constituent la trame du contexte actuel.

Le contrôle hiérarchisé remet-il en cause le rôle du comptable en matière de contrôle de la dépense ?

En aucune façon: Le principe même du rôle de payeur n'est en aucune façon battu en brèche : personne ne remet en cause le dispositif actuel ; car il a largement contribué à garantir la qualité des circuits financiers publics.

L'objectif étant seulement de substituer à un dispositif rigide, car fondé sur les mêmes contrôles réalisés a priori et de manière exhaustive, des formules de contrôle plus diversifiées et adaptées à l'importance des risques et des enjeux.

Le contrôle hiérarchisé est-il dicté par la contrainte des ressources humaines ?

Le contrôle hiérarchisé constitue un moyen de parvenir à une meilleure allocation des moyens en rapport avec les besoins. Une des conséquences majeures de ce contrôle consiste en un recentrage des contrôles sur des dépenses à risques et à enjeux au détriment des autres natures de dépense.

Doit-on informer l'ordonnateur de la mise en place du contrôle hiérarchisé ?

La question renvoie à l'idée que l'information de l'ordonnateur nuirait au bon exercice de la mission de contrôle du Trésor public. Plusieurs points doivent ici être évoqués :

- L'information de l'ordonnateur ne consiste pas à dévoiler le détail du plan ou du calendrier de contrôle. En revanche, dans un esprit de confiance réciproque, il n'apparaît pas incongru d'informer l'ordonnateur des résultats de l'analyse du

risque en lui indiquant les dépenses qui seront contrôlées exhaustivement et celles qui feront l'objet d'un contrôle par sondage.

- Une telle approche est conforme à l'esprit du dispositif de contrôle hiérarchisé dans lequel la confiance est la règle, la méfiance l'exception. De cette concertation avec l'ordonnateur on peut légitimement attendre une complémentarité des contrôles.

- Au-delà de l'intérêt du réseau à valoriser cette démarche, une communication auprès des ordonnateurs apparaît comme une nécessité.

Le contrôle hiérarchisé remet-il en cause le régime de responsabilité des comptables ?

La mise en place du Contrôle hiérarchisé de la dépense ne devrait pas remettre en cause le régime de responsabilité des comptables. Néanmoins, des aménagements devraient être portés sur les mécanismes régulateurs de la responsabilité, en concertation avec le juge des comptes, pour tenir compte des irrégularités susceptibles d'affecter des dépenses qui n'ont pas été contrôlées. ■

Si vous souhaitez adresser un article ou une communication au comité de rédaction de la revue *Al Khazina*, transmettez-les par courrier électronique à l'adresse suivante :

tgr@tgr.finances.gov.ma

Aperçu sur l'évolution du système d'information de la TGR depuis le schéma directeur informatique de 1989

Abdelhafid EL HASSANI

Chef de la Division de l'administration des systèmes et des réseaux

Un système d'information qui a largement dépassé les objectifs de départ...

La Trésorerie Générale du Royaume est l'une des directions du ministère des Finances qui a entamé très tôt, dans les années soixante, le processus d'informatisation. Ce processus qui s'est étalé sur une longue période s'est poursuivi dans le cadre du schéma directeur informatique mis en œuvre depuis 1989 avec une vision stratégique reposant sur trois principes : la satisfaction des besoins des utilisateurs, l'adoption des systèmes ouverts et d'une architecture décentralisée et le développement par les ressources internes de la TGR.

Le souci principal de la Trésorerie Générale du Royaume était d'asseoir un système de production fiable, cohérent et qui devait en outre assurer une couverture fonctionnelle de ses principaux métiers.

Le développement des applications informatiques a ainsi constitué une activité très importante au niveau du processus d'informatisation de la TGR eu égard à la multiplicité des attributions de celle-ci et à la complexité des données et des informations y circulant.

Actuellement, les systèmes de production disponibles permettent une grande rapidité de traitement de l'information, offrant ainsi une meilleure qualité de service aux usagers.

... qui a pu répondre à d'autres besoins...

Mais sans se limiter aux objectifs de départ, dont les résultats sont assez satisfaisants, le système d'information de la TGR a évolué pour couvrir d'autres besoins, notamment la mise en place du réseau téléinformatique, les échanges de données informatisées (EDI), la messagerie électronique, les systèmes décisionnels, l'intranet et l'internet.

Grâce au déploiement du réseau de télécommunications de la TGR et à la mise en place d'EDI, il a été possible d'accélérer les délais de centralisation des données du réseau dans les domaines d'activité de la TGR tels que la comptabilité des TR/TP, les recouvrements au niveau des perceptions, les données relatives à l'activité bancaire, la consolidation des comptes des collectivités locales. L'EDI a aussi concerné les partenaires de la Trésorerie Générale du Royaume (ordonnateurs principaux, DB, DGI, CMR, CDG, Bank Al Maghrib).

Par ailleurs, le réseau téléinformatique a offert aux services décon-

centrés de la TGR la possibilité de bénéficier des accès à l'intranet, à la messagerie électronique, à la gestion électronique des documents et aux bulletins officiels en arabe et en français.

La messagerie électronique s'est élargie à l'ensemble des services de la TGR qui l'utilisent comme un moyen de communication efficace et rapide. Des solutions de mise en place des procédures pour le travail d'équipe sont en cours d'étude, ce qui permettrait un gain important en rapidité de traitement des dossiers et une meilleure maîtrise des flux d'information circulants.

La communication en interne a été renforcée par la mise en place de l'intranet qui offre un ensemble de consultations en ligne, notamment les situations de congé et les consultations de compte bancaire. Il permet en outre la publication électronique de supports de travail tels que guides d'utilisation, notes de services et instructions comptables. Dans un souci d'ouverture et en vue d'élargir cette expérience au monde extérieur, le site web a été développé et mis en place.

La mise en place de systèmes d'aide à la décision a été possible grâce aux gisements importants de données constituées. Des applications intéressantes ont été réalisées dans ce cadre. Les tableaux de bord au niveau des activités du

recouvrement, de la consolidation des comptes des collectivités locales et de la banque en constituent de bons exemples. La démarche est aujourd'hui en cours de généralisation.

... mais qui doit être révisé, dans le cadre d'un nouveau schéma directeur, à la lumière de nouvelles exigences

En conclusion, le système informatique de la TGR a pu répondre aux recommandations du schéma directeur informatique de 1989. Il

assure une couverture fonctionnelle des principales missions de la TGR, et il a su s'adapter aux réformes de textes législatifs et réglementaires tels que le code de recouvrement, les lois de finances, les nomenclatures budgétaires, les changements des exercices de gestion et la mise en œuvre de la tarification bancaire.

Cependant, c'est un système qui doit être révisé car il repose sur un schéma directeur vieillissant. Il présente des faiblesses au niveau de son intégration et de sa sécurité. En outre, il pose des difficultés au niveau de sa gestion à cause de la fragmentation des applications et

de l'insuffisance de la documentation.

D'un autre côté, il doit faire face à un environnement technologique en mutation, une forte croissance des attentes et des besoins chez les utilisateurs, des exigences accrues de la part des partenaires, de nouveaux besoins chez les usagers et des missions en évolution.

La TGR a ainsi décidé d'actualiser son schéma directeur informatique et de télécommunications en vue de dresser un bilan critique exhaustif de son système d'information et d'engager un large débat sur les perspectives de son évolution à la lumière des nouvelles exigences.

REPRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION EN PÔLES MÉTIERS

Pôle Dépenses

Applications

- Dépenses publiques au niveau central.
- Dépenses publiques au niveau des TR/TP.
- Paie du personnel communal.
- Paie des pensions et diverses rentes.

Pôle Missions rattachées et divers

Applications

- Inspection.
- Développement web.
- Gestion électronique de documents.
- Gestion du courrier.
- TCDC.
- Collectivités locales.
- Informatique décisionnelle.

Pôle Comptabilité et gestion des ressources et des moyens

Applications

- Centralisation.
- Comptabilité générale et comptabilité auxiliaire.
- Comptabilité et centralisation au niveau des TR/TP
- Compte de gestion.
- Gestion des ressources humaines et matérielles.

Pôle Recettes

Applications

- Recettes au niveau central.
- Comptes spéciaux et comptes de trésorerie.
- Recettes au niveau des TR/TP.
- Perceptions et services gérés.

Pôle Collecte de l'épargne et gestion de trésorerie

Applications

- Banque.
- Portefeuille.
- Dette publique interne et externe.
- Gestion de trésorerie.

Systeme @ujour de la PPR

La PPR est l'un des centres de paie les plus importants dans le monde. Elle gère un effectif de plus de 680 000 fonctionnaires et agents de l'Etat et une masse salariale annuelle de plus de 47 milliards de Dh. Elle génère plus de 60 000 modifications par mois et plus de 100 types de mouvements, et elle gère quelque 70 statuts. Elle est prestataire de service de plus de 70 organismes conventionnés, et, enfin, elle reçoit plus de 800 visiteurs par jour.

La saturation et /ou les limites de son système d'information de la paie et l'exigence d'intégration de nouvelles attributions comptables justifient largement la refonte de ce système.

Avec le lancement du système d'information @ujour, la PPR est aujourd'hui située au cœur d'une nouvelle dynamique dont les effets se déploieront dans l'ensemble des services de l'administration marocaine. Cette dernière verra ses outils de gestion s'enrichir d'un nouvel instrument, moderne et évolutif, destiné à améliorer la qualité des prestations de service qu'elle offre tant aux fonctionnaires qu'à l'ensemble des partenaires. Outre une simplification de procédures, la PPR ambitionne d'élargir son champ d'action par la conquête de nouveaux clients tels les collectivités locales et les établissements publics (prestataires de service).

1. Objectifs du nouveau système @ujour

Parmi les objectifs de ce système, on peut citer notamment :

- la mise en place d'un système moderne, évolutif, ouvert, sécurisé et basé sur un paramétrage adapté et répondant à tous les impératifs liés à la rémunération ;
- pallier les insuffisances du système actuel et mieux répondre aux attentes des utilisateurs internes et des partenaires externes ;
- l'instauration d'un contrôle plus rigoureux et la réduction des délais de traitement ;
- la prise en charge des attributions liées à la fonction comptable ;
- l'intégration des normes GIPE ;
- la production de données statistiques et l'élaboration d'indicateurs de gestion et de décision ;
- la prise en charge de la paie à façon.

2. Caractéristiques du système d'information @ujour

@ujour est un système d'information intégré, cohérent, ouvert, évolutif, paramétrable, normalisé, qui permet la prise en charge de la paie du personnel dans les meilleurs délais et conformément à la réglementation en vigueur.

Système intégré

@ujour correspond à la nécessité de moderniser la PPR afin d'intégrer de nouvelles missions de la comptabilité, les prestations de service ; il intègre aussi les normes GIPE (gestion intégrée du personnel de l'Etat), enfin il permet l'intégration des évolutions futures qui ne manqueront pas de se produire.

Système souple

@ujour contribuera à accroître l'efficacité de la PPR tout en facilitant le travail des agents : une meilleure organisation, la suppression des doubles saisies, une plus grande facilité d'échange d'informations ; le travail s'effectue sur une base de données

unique, chacun profite du travail réalisé par les autres. Les données entrées par le bureau d'ordre profiteront ainsi à l'ensemble des agents de la PPR.

Faciliter l'échange d'informations

@ujour facilitera l'échange des données avec les partenaires de la PPR (ordonnateurs, CED, budget, statistiques...).

Fournir des indicateurs de gestion

@ujour permettra de fournir les données statistiques pour l'élaboration du tableau de bord de la PPR (indicateurs de gestion)

3. Mise en œuvre et conduite du changement

3.1. Actions réalisées

- Etude préalable du système.
- Conception détaillée du système.
- Réalisation des applications.
- Migration des données.
- Constitution du paramétrage.
- Formation de l'équipe-projet.
- Saisir sur @ujour à partir du 24 mars 2004

3.2. Actions programmées sur 2004

- Test, fiabilisation des données et du paramétrage (janvier-mai).
- Paie en double (avril-mai-juin).
- Mise en exploitation de la version 1 : uniquement les aspects liés à la rémunération (juillet).
- Mise en exploitation de la version 2 : système en sa totalité y compris les aspects liés à la comptabilité (septembre) ;
- Conduite du changement (février-septembre).

3.3. Conduite du changement

Le démarrage (version 1) d'@ujour s'est effectué le 24 mars 2004. Il a été précédé de la formation du personnel de la PPR.

Un vaste plan de formation a été conçu qui concerne à la fois l'utilisation du poste de travail (savoir se connecter à l'application, initier les différentes fonctionnalités...) et l'utilisation d'@ujour dans le travail quotidien. Chaque agent bénéficie d'une formation personnalisée. De plus, durant les premiers mois de mise en service, des tuteurs compétents – informaticiens et fonctionnels – sont présents afin d'aider les agents à résoudre les problèmes qu'ils peuvent rencontrer.

Le démarrage de l'intégration de la comptabilité (version 2) est prévue pour juillet 2004.

Le plan de conduite du changement est structuré autour des axes suivants :

- Communication en interne.
- Sensibilisation et mobilisation des équipes.
- Expérimentation : atelier de mise en œuvre.
- Formation de formateurs et des utilisateurs finaux.
- Etude de l'impact sur l'organisation des postes de travail.
- Renforcement de la sécurité (sur le plan informatique et en liaison avec le déménagement au nouveau siège de la TGR).
- Communication avec les partenaires externes.

PPR : Paierie principale des rémunérations

GIPE : Gestion intégrée du personnel de l'Etat

CED : Contrôle des engagements de dépenses

Gestion intégrée de la dépense

Une opportunité d'optimisation des circuits de la dépense

Définition du système

La GID est un système d'information budgétaire et comptable commun à l'ensemble des intervenants dans le processus d'exécution et de contrôle de la dépense publique.

Il consiste en :

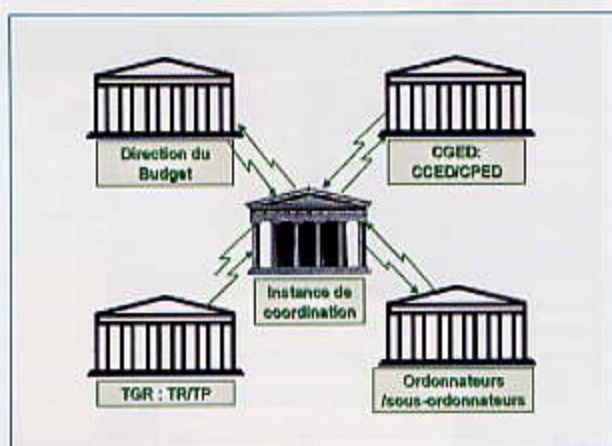
- la mise en réseau des systèmes d'information de la dépense des ordonnateurs, des contrôleurs des engagements et des comptables assignataires ;
- la mutualisation des informations disponibles sur la dépense.

La GID portera en définitive sur 1 617 acteurs à raison de :

- 1 500 ordonnateurs et sous-ordonnateurs ;
- 61 contrôleurs des engagements ;
- 56 comptables assignataires.

Objectifs du système GID

- Rationalisation et simplification des procédures d'exécution de la dépense.
- Saisie unique des informations par l'initiateur de l'opération.
- Communication de l'information saisie aux partenaires concernés par la dépense.
- concordance à tout moment entre les comptabilités des différents acteurs.
- Accélération du processus d'élaboration des lois de règlement.



Architecture de communication du système GID

- La communication entre les différents acteurs est assurée par un système unifié de gestion informatisée de la messagerie.
- Ce système assure, via l'instance de coordination, les principales fonctions

suivantes :

- la centralisation des données ;
- la réception et l'acheminement du courrier au destinataire ;
- le suivi du bon déroulement des transactions.

- Elaboration de tableaux de bord pour un meilleur suivi du rythme d'exécution de la dépense.

Périmètre du système GID

Le système GID prendra en charge :

- Toutes les dépenses hors dettes et rémunération du personnel :
 - dépenses de matériel (marché, contrats assimilés, bons de commande) ;
 - dépenses de personnel non prises en compte par GIPE ;
 - recettes des SEGMA et des CST génératrices des dépenses y afférentes.
- Tous les actes de la dépense publique depuis l'ouverture des crédits jusqu'à l'élaboration de la loi de règlement.
- Toutes les composantes du budget de l'Etat (BG, BA, CST et (SEGMA).
- Tous les intervenants dans l'exécution de la dépense (direction du Budget, ordonnateurs, CGED et TGR et leurs services déconcentrés).

Améliorations attendues

- Connaître en temps réel l'état d'exécution de la dépense effectuée par chacun des acteurs et à chacun des stades du processus.
- Permettre à chacun des acteurs d'accéder à toutes les informations grâce à la coordination de la messagerie.
- Localiser immédiatement les points de difficultés dans le circuit de la dépense.
- Résoudre les difficultés de rapprochement des écritures des acteurs.
- Suivre en temps réel l'état de consommation des crédits.
- Permettre des traitements comptables par addition de logiciels spécifiques au bout de la chaîne.

Le site web de la TGR

Le site internet de la TGR récemment mis en œuvre s'inscrit dans l'optique de modernisation de l'administration marocaine : une administration rationnelle, proche des citoyens et qui adhère au système de valeurs de communication, de partage et de transparence, en tirant profit des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'inscrit dans le cadre des orientations du e-gouvernement.



de les comparer avec les autres possibilités offertes sur le marché financier.

Simulation des majorations de retard

La simulation du calcul des majorations de retard permet aux contribuables de connaître l'impact pécuniaire du retard de paiement de leurs impôts (taxe urbaine, taxe d'édilité, impôt général sur les revenus, impôt sur les sociétés, etc.).

La TGR compte faire de ce projet un vecteur de communication et de diffusion de l'information et, surtout, une plateforme transactionnelle au service de ses usagers et partenaires en mettant à leur disposition de nombreuses téléprocédures. Actuellement, 5 télé-services sont disponibles.

Consultation de la situation fiscale des contribuables

Ce service permet aux entreprises de connaître leur situation fiscale. Pour le moment, il est restreint aux seules entreprises qui payent leurs impôts à la perception de Derb Omar à Casablanca. Il sera généralisé et couvrira tout le territoire national à brève échéance.

Consultation des ordres de paiement

Les entreprises titulaires de la

commande publique peuvent s'informer directement sur la situation de leurs ordres de paiement envoyés par les ordonnateurs aux comptables de la TGR.

Consultation du courrier des fonctionnaires

Ce service permet aux fonctionnaires et agents de l'Etat d'avoir des informations sur la situation d'un courrier les concernant et qui est pris en charge par la Paierie principale des rémunérations.

Simulation du calcul des intérêts des bons du trésor

La simulation du calcul des intérêts des bons du trésor permet de calculer les rentes relatives à l'achat des bons du trésor. Le service leur permet également de prévoir le rendement de ces placements et

Perspectives

Les télé-services mentionnés ci-dessus ne sont qu'un début. Le site actuel est une préfiguration du futur portail de la TGR dont l'étude est déjà entamée en collaboration avec un consultant externe (IBM).

L'étude se déroulera en 3 phases :

Phase 1 : Etude (durée 6 mois)

- Etude des fonctionnalités du portail et définition des choix technologiques.
- Elaboration d'un cahier des charges pour la promotion marketing du site.

Phase 2 : Mise en place du portail (durée 6 mois)

- Mise en place la partie prioritaire du portail.
- Fourniture d'un Framework de développement accompagné d'un transfert du savoir-faire.

La phase 3 sera étalée sur 2 ans et concernera l'assistance à la maîtrise d'ouvrage sous forme de régie.



Le nouveau schéma directeur du système d'information et de communication de la TGR

Mohamed El Amine SEGHROUCHNI

Qu'est ce qu'un schéma directeur informatique ?

De façon très simple, un exercice de type schéma directeur des systèmes d'information vise à déterminer les grandes orientations de l'évolution du système d'information et à construire la « feuille de route » à un horizon qui se situe au moins dans le moyen terme.

Le schéma directeur doit permettre de répondre notamment aux questions suivantes :

- Comment améliorer le service rendu au client ? Les relations avec les partenaires ?
- Comment faire en sorte que le système d'information réponde au mieux aux besoins « métiers » de la TGR ?
- Comment améliorer l'efficacité des agents ?
- Comment utiliser les nouvelles technologies de manière optimale pour faire face aux défis de la TGR ?

Le schéma directeur informatique de 1989

La TGR a lancé son premier schéma directeur informatique et de communication en 1989. Les objectifs assignés à ce premier schéma directeur s'articulaient autour de quatre axes principaux, à savoir le passage d'un système propriétaire à des systèmes ouverts, la réalisation technique et le développement infor-

matique par les ressources internes à la TGR, le découpage des activités de la TGR en projets et l'adoption d'une architecture décentralisée eu égard aux offres des opérateurs de télécommunications à l'époque.

Le processus d'informatisation s'est ainsi poursuivi en se focalisant sur le développement de systèmes de production qui ont permis de couvrir une grande partie des activités de la TGR. La couverture fonctionnelle des systèmes développés a ainsi englobé les domaines des recettes, des dépenses, de la collecte de l'épargne, des collectivités locales, de la comptabilité et la centralisation ainsi que des ressources humaines et matérielles.

Le nouveau schéma directeur informatique 2005-2009

Consciente de la nécessité de donner un élan plus prononcé à son système d'information dans le cadre de son plan de modernisation, la TGR a décidé de lancer un nouveau schéma directeur informatique. Celui-ci sera conduit en prenant en considération un certain nombre d'éléments d'ordre organisationnel et technique.

Sur le plan organisationnel :

- Les orientations du SDI doivent être élaborées en cohérence avec les axes stratégiques de développement de la TGR ;
- Le projet doit concilier les impératifs des améliorations de court

terme avec les choix stratégiques de long terme ;

- Le système d'information doit tenir compte à la fois des besoins internes de production, de communication et de pilotage et surtout des exigences des clients.

Sur le plan technique, il s'agira notamment :

- d'améliorer l'intégration du système grâce à une bonne urbanisation, à une bonne définition des interfaces et des mécanismes de communication entre composants et vis-à-vis des partenaires ;
- de sécuriser et fiabiliser le système d'information en rendant le système moins vulnérable.

Les objectifs du nouveau schéma directeur informatique 2005-2009

Le schéma directeur s'inscrit dans le code des orientations stratégiques de la TGR qui visent à :

- améliorer la qualité des services rendus aux « clients », partenaires et bénéficiaires des prestations de la TGR ;
- accompagner le développement de la TGR dans le cadre du plan de modernisation du ministère ;
- améliorer la productivité et les performances internes des services ;
- mettre à la disposition des agents des outils informatiques permettant de favoriser le changement, pour passer d'une approche principalement administrative à une approche

orientée « client-fournisseur », en particulier dans le réseau.

La conception de ce futur système va répondre à un ensemble d'objectifs, notamment :

- une couverture fonctionnelle enrichie ;
- des solutions permettant de garantir l'intégrité et la sécurité des données ;
- l'amélioration de l'intégration du système entre ses différentes composantes internes ;
- une capacité d'échanges et de communication avec les systèmes des partenaires ;
- des choix techniques appropriés et une ouverture aux nouvelles technologies avec le respect des normes et standards internationaux ;
- une organisation informatique favorisant la bonne gouvernance du futur système.

Les résultats attendus du nouveau schéma directeur

Les principaux résultats attendus du nouveau schéma directeur se résument à :

- la définition des **orientations et enjeux** de l'évolution du système d'information en parfaite cohérence

avec les axes stratégiques de développement de la TGR ;

- le **bilan critique du système d'information actuel** permettant de faire ressortir les points forts à reconduire, les insuffisances et lacunes à surmonter ;

- la **synthèse des besoins** des utilisateurs et des partenaires classés à la fois par domaine d'activité et par importance (hiérarchisation) et urgence (priorisation) ;

- le **plan d'action à court terme** qui permet d'identifier les actions urgentes et possibles à mettre en œuvre tout en veillant à la cohérence globale du futur système ;

- la description argumentée des **solutions possibles pour la réalisation du futur système**, en termes d'architectures applicative et technique, de contours fonctionnels des applications, de répartition et de localisation géographique des données et des traitements ;

- à l'issue de l'étude, le **rapport schéma directeur complet** qui comportera notamment :

- la description du **plan d'action** permettant de mettre en œuvre le système-cible ;
- l'évaluation des **budgets par projet** avec les contraintes de faisabilité et de maintenance ;

- les **conditions de succès** de l'opération, notamment l'implication des différents acteurs, les impacts éventuels sur l'organisation et les ressources.

Les principales étapes de réalisation

Le projet a été structuré pour permettre un examen attentif des enjeux et orientations futures avant d'entamer le processus de recueil de l'existant et d'évaluation du système actuel et afin de mieux l'organiser.

Le projet est décomposé en trois phases contenant chacune des étapes comme l'illustre le tableau ci-après.

En conclusion, il faut rappeler que le schéma directeur informatique est un projet de grande envergure, dont l'élaboration est courte, certes, mais dont les résultats nécessitent une mise en œuvre échelonnée sur plusieurs années. L'impact sur le fonctionnement interne et la qualité des prestations offertes par la Trésorerie Générale du Royaume est tellement fort et important qu'il est de notre devoir à tous de contribuer activement et efficacement à la réussite de ce grand projet.

LES ETAPES DU PROJET

Phases	Etapes	Livrables	Période de déroulement
Phase 1	Lancement de l'étude	Plan d'assurance-qualité Note de lancement	Mars à août 2004.
	Analyse de l'existant et recueil des besoins Définition des orientations stratégiques	Description et bilan critique de l'existant « Vision » et priorités d'évolution du SI de la TGR	
	Conception générale du futur système.	Architecture fonctionnelle Description des besoins	
Phase 2	Elaboration du plan d'action à court terme.	Plan d'action à court terme.	Août à novembre 2004.
	Elaboration des scénarii de mise en œuvre	Dossier comparatif de choix des scénarii de MEO	
Phase 3	Planification de la solution retenue, élaboration du plan de mise en œuvre et du schéma directeur informatique 2005-2009.	Plan de mise en œuvre du schéma-directeur	Décembre 2004, janvier et février 2005.

LA JOURNÉE DE LANCEMENT DU PROJET (12 MARS 2004)

Le lancement officiel du projet "Schéma directeur" et celui relatif au *Manuel des procédures des services déconcentrés* se sont déroulés pendant la journée du 12 mars 2004.

Cette journée a été inaugurée par Monsieur Ibrahim, Trésorier Général du Royaume, qui a rappelé lors de son intervention la vision stratégique de la TGR et les thèmes de progrès, dont notamment « Un système d'information efficient et une plus grande ouverture sur l'environnement ». De son côté, Monsieur Safir, Directeur de la modernisation, des ressources et du système d'information, a présenté le contexte et les enjeux des deux études.

Ensuite, des présentations co-animées par Monsieur Ouchen, Chef de la division de l'organisation et de la simplification, et les consultants ont permis d'éclaircir l'organisation du projet, la constitution de l'équipe-projet TGR et des groupes-projets, la contribution des différents acteurs ainsi que les objectifs et les enjeux du projet et son macro-planning. Les premiers éléments de synthèse des entretiens effectués par le consultant auprès des directeurs ont été restitués.



L'après-midi s'est déroulé sous forme d'un atelier qui a débuté par une présentation de la démarche, des phases et résultats attendus de chaque étape dans le but d'informer les membres des groupes-projets du contenu et du déroulement de l'étude.

Ensuite, une présentation des modalités pratiques de fonctionnement des groupes-projets dans les différentes phases et des outils utilisés (questionnaires)... leur a permis de connaître et de préciser les modalités pratiques et les attributions des groupes. Enfin, après un débat, le consultant a procédé à une prise de rendez-vous avec les groupes en vue de planifier les premières actions de la phase-diagnostic.

Le projet du schéma directeur informatique est conduit par le groupement Eurogroup et IT-Consulting. Il comprendra deux parties : une première partie relative à l'élaboration du schéma directeur informatique et des télécommunications, d'une durée globale de 12 mois, et une seconde relative à l'assistance à la mise en œuvre de ce schéma directeur pendant 24 mois.

بفتح حساب للإيداع بالخزينة العامة

En ouvrant un compte de dépôt à la Trésorerie générale

Vous bénéficiez :

- d'un réseau étendu
- de dépôts rémunérés
- de fonds sécurisés
- de services bancaires variés :
opérations d'encaissement
opérations de retrait et de paiement
opérations en devises
information régulière sur les opérations



تستفيدون من :

- شبكة واسعة
- ودائعكم منتجة لفوائد
- أموالكم مؤمنة
- خدمات بنكية متنوعة :
عمليات التحويل
عمليات السحب والأداء
العمليات المتعلقة بالعملاء
الإسعاء المنتظم عن العمليات الشبهرة

Le concept d'urbanisation des systèmes d'information

Mohamed El Amine SEGHROUCHNI

Si la notion d'architecture des systèmes d'information (SI) est relativement répandue et connue, celle de l'urbanisation, en revanche, mérite des éclaircissements.

Ce concept, assez récent, se base sur le fait que la reconstruction d'un système d'information est désormais loin d'être une affaire de destruction totale du système d'information initialement construit, mais plutôt une rénovation progressive de celui-ci, surtout que les réorganisations sont de plus en plus fréquentes.

Quelle démarche peut-on alors adopter pour la mise à niveau du SI ? La réponse consiste aujourd'hui à décomposer le SI en « business models » ou « modèles métiers » afin d'accroître son agilité et lui permettre de s'adapter plus rapidement aux restructurations organisationnelles et aux changements de stratégie. On parle alors d'urbanisation du système d'information.

Les démarches d'urbanisation commencent par une analyse de l'existant, une définition de la cible et, enfin, une élaboration de la trajectoire jalonnée.

Pour illustrer le concept de l'urbanisation des systèmes d'information, l'analogie avec celui des villes paraît intéressante à travers la présentation des similitudes entre certains éléments propres à l'urbanisme des cités et ceux des systèmes d'information. Il s'agit en l'occurrence du plan d'occupation des sols (POS), du principe de découpage en sous-ensembles, des règles d'urbanisme,

de l'infrastructure et de la cartographie.

Mais avant d'entamer cette analogie, il est utile de préciser la différence entre le métier d'urbaniste et celui d'architecte. Le premier conçoit et fait évoluer le SI de façon globale, élabore le POS et l'architecture d'ensemble. Le second élabore les plans d'un édifice et travaille donc dans le cadre général fixé par le POS sur un îlot ou même une parcelle.

Cette différence étant précisée, nous présenterons les éléments permettant la comparaison entre l'urbanisation des systèmes d'information et celui des villes.

Le premier élément est le plan d'occupation des sols qui est un document d'urbanisme, en général à l'échelle d'une commune, fixant les règles générales d'utilisation du sol qui s'imposent à tous. Les POS des cités permettent de définir de façon précise les droits attachés à chaque parcelle, mais aussi d'organiser le tissu urbain en définissant la destination des constructions, les densités et éventuellement les formules applicables, de localiser les emplacements réservés pour la réalisation d'équipements et de protéger les espaces naturels ou agricoles.

Le POS d'un SI fixe les règles d'utilisation des espaces du système d'information qui s'imposent à tous. Il permet de préciser les services et les responsabilités attachés à chaque sous-ensemble. Il définit la mission des applicatifs, leurs regroupements en ensembles cohérents ainsi que les périmètres réservés pour les futurs applicatifs à construire. Il permet

ainsi d'organiser le SI et doit être aligné sur la stratégie fixée par l'organisme.

Le deuxième élément est celui du découpage de la ville en sous-ensembles. En effet, l'urbanisme des villes propose une décomposition en zones, puis en quartiers et enfin en îlots. Dans un tel découpage, on distingue les zones urbaines, les zones naturelles où l'urbanisation est interdite, les espaces réservés, les espaces boisés classés, les zones réservées aux jardins familiaux, etc.

Au niveau du SI, le découpage en sous-ensembles (zones, quartiers et îlots) permet de distinguer plusieurs zones :

- la zone d'échange qui gère toutes les acquisitions et restitutions du SI vis-à-vis de son environnement extérieur ;
- la zone gisement de données qui regroupe le patrimoine informationnel et garantit sa cohérence et son enrichissement ;
- la zone référentiel des données qui regroupe les informations stables durant le cycle de vie du SI ;
- la zone décisionnel regroupant les blocs qui interviennent dans le processus de pilotage et permettent de réaliser des analyses ;
- la zone opérations par métiers principaux ;
- la zone ressource qui englobe les ressources humaines, matérielles, etc.

Le quartier du SI est une fraction d'une zone qui est elle-même une fraction du SI. C'est un ensemble d'îlots et il regroupe des éléments

homogènes quant à la nature de l'information traitée. L'îlot est le plus petit niveau de décomposition du SI. C'est une entité remplaçable du système informatique susceptible d'être développée ou achetée séparément. Il recouvre une activité et comprend des traitements et des accès à des données pour la finalité fonctionnelle à laquelle il correspond.

Le troisième élément correspond aux règles dont l'urbanisme impose le respect. Il s'agit soit d'une interdiction, par exemple pour construire ou lotir, soit de règles ou limitations relatives à l'occupation du sol telles que les voies privées et la hauteur maximale des constructions, soit d'une prescription comme l'obligation de réaliser un certain nombre de places de stationnement. Au niveau du SI, il peut s'agir d'une interdiction d'accès à un bloc sans passer par sa prise, soit d'une limitation, comme par exemple la mise d'une donnée sous la responsabilité d'un seul bloc, soit, enfin, une prescription imposant à tout bloc de comporter une prise.

Le respect du POS est contrôlé par plusieurs dispositifs, notamment le permis de construire et le permis de démolir. On retrouve ces mêmes notions qui sont utilisées pour contrôler le respect du POS du SI.

Le quatrième élément est celui de l'infrastructure, qui n'est autre que l'ensemble des installations réalisées au sol ou en souterrain permettant l'exercice des activités humaines à travers l'espace telles que le transport, les réseaux d'eau, d'assainissement, de téléphone et les espaces collectifs aménagés.

Au niveau du SI, il s'agit de l'infrastructure technologique qui englobe l'ensemble des installations de matériels et de logiciels réalisés pour permettre aux applications informatiques automatisant les processus métiers de s'exécuter dans les condi-

tions satisfaisantes pour l'utilisateur. Il s'agit en l'occurrence des réseaux téléinformatiques, des plateformes matérielles et des logiciels.

Le dernier élément est celui de la cartographie qui représente l'ensemble des études et des opérations scientifiques, artistiques et techniques intervenant à partir des résultats d'observation ou d'exploitation d'une documentation, en vue de l'établissement de cartes, plans et autres modèles d'expression. Au niveau des SI, on parle de cartographie métier, fonctionnelle, applicative et technique. ■

Glossaire

Architecture applicative

Structuration du SI en blocs applicatifs communicants. Les règles et les principes de découpage en blocs et d'organisation interne des systèmes applicatifs sont décrits dans le plan d'urbanisme.

Architecture fonctionnelle

Structuration du SI en blocs fonctionnels communicants. Les règles et les principes de découpage en blocs fonctionnels et d'organisation interne des blocs fonctionnels sont décrits dans le plan d'urbanisme.

Architecture métier

Structuration du SI par les activités de l'entreprise vis-à-vis de ses processus métier.

Architecture technique

Structuration des moyens d'infrastructure technique à mettre en œuvre pour informatiser l'activité de l'entreprise.

Bloc

Désigne l'un quelconque des trois niveaux de découpage de

l'architecture fonctionnelle : la zone, le quartier ou l'îlot. C'est une unité atomique, autonome et disjointe à l'exécution.

Cartographie des processus

Etape d'analyse systémique d'une organisation au travers de l'ensemble de ses processus de façon à les classifier, les mettre en liaison et les hiérarchiser.

Chaîne de valeur

Représentation d'une activité métier en la décomposant selon une séquence d'activités élémentaires détaillant les différents étages de valeur ajoutée effectués le long de la séquence.

Prise

Moyen mis à la disposition du monde extérieur par un bloc pour proposer ses services. Une prise comporte des structures de données et un ou des noms d'opérations que l'on peut utiliser dans ce bloc.

Urbanisation

Démarche permettant de définir un ensemble de règles et de principes visant à transformer progressivement un système d'information dont la structure-cible, composée d'un ensemble de services mutualisés, absorbe toute évolution des technologies et des organisations, de façon maîtrisée et à moindre coût.

Références

Le projet d'urbanisation du système d'information, Christophe Longépé, Dunod, Paris 2001.



Lahsen SBAI EL IDRISSE

Chef de la Division des recettes budgétaires et de la comptabilité

La nécessité d'un système de gestion intégrée de la dette publique

Au début des années quatre-vingt, les flux nets négatifs du financement extérieur nécessitèrent un recours au rééchelonnement qui a pris fin en 1993, année à partir de laquelle fut entamé un processus de réforme des modes de financement domestique du Trésor, réforme qui s'insérait elle-même dans un cadre plus global visant la modernisation du secteur financier dans son ensemble.

Depuis lors, la dette publique est passée d'un mode exceptionnel de financement du budget à une composante essentielle de ce dernier, tant en recettes qu'en dépenses. Et plusieurs innovations ont été introduites en matière de gestion de la dette intérieure, alors que des mécanismes de gestion active et de remboursement des dettes onéreuses ont été mis en place au niveau de la dette extérieure.

Ces actions gagneraient à être appuyées par des mesures, de même envergure, concernant les modes de gestion administrative et de comptabilisation des opérations de la dette publique. De plus, la multiplicité des intervenants en la matière milite en faveur de la mise en place d'un système de gestion intégrée, laquelle peut d'ailleurs être envisagée immédiatement, indépendamment de la révision des modes de gestion administrative de la dette publique.

1 Les intervenants dans le processus de gestion de la dette

Les opérations de la dette publique sont soumises à deux principes : l'autorisation préalable, inscrite chaque année dans la loi de finances, et la séparation des ordonnateurs et des comptables ; l'ordonnateur étant la Direction du Trésor et des Finances extérieures (DTFE), et le comptable la Trésorerie Générale du Royaume (TGR).

Les opérations de la dette de maturité inférieure à 5 ans ne répondent que partiellement à cette exigence dans la mesure où, bien que l'on respecte, dans leur exécution, le principe de séparation sus-mentionné, seuls les paiements d'intérêts et commissions qui s'y rapportent sont imputés au budget, alors que les réalisations y afférentes et le remboursement correspondant du principal sont suivis dans des comptes hors budget.

Par ailleurs, et outre la TGR et la DTFE, d'autres acteurs interviennent dans la gestion de la dette, dont les uns relèvent de l'autorité du ministre des Finances et les autres appartiennent à d'autres ministères ou organismes.

1.1. Au niveau du ministère des Finances

La D.T.F.E. est chargée de la mobilisation des ressources internes et externes, de l'ordonnancement des

paiements relatifs au service de la dette et de la gestion dynamique de cette dernière.

La TGR tient la comptabilité de la dette et adresse les ordres de paiement à Bank Al Maghrib (BAM) dont elle reçoit en retour les avis de débit et de crédit du compte courant du Trésor ouvert dans ses écritures pour les imputer aux comptes de la dette budgétisée et hors budget.

La direction du Budget (DB) mobilise les financements extérieurs relatifs à des projets financés et assure le suivi de la justification de l'utilisation des prêts correspondants par les départements ministériels bénéficiaires.

1.2. Au niveau des autres ministères

Les projets financés par des emprunts extérieurs obéissent à des procédures particulières et ce depuis l'établissement du cahier des charges et le lancement de l'appel d'offres y afférent jusqu'au choix de l'adjudicataire et à la production, par ce dernier et par l'administration concernée, des justificatifs requis par le bailleur de fonds. Ces pièces peuvent être envoyées, après coup, à la DB, pour demander le remboursement au budget de l'Etat des dépenses ainsi exécutées. Elles peuvent également être produites à la TGR, comme dans le cas des fonds de roulement, à charge pour cette dernière de les communiquer à la DB.

1.3. Au niveau des autres partenaires

Bank Al Maghrib assure, en tant qu'agent financier de l'Etat, l'encaissement des tirages en monnaie étrangère, après réception des fonds des organismes financiers étrangers. Elle procède au règlement des créanciers étrangers, suite aux ordres qu'elle reçoit, à ce titre, de la TGR.

S'agissant de la dette intérieure, l'institut d'émission supervise les opérations d'adjudication des bons du Trésor, reçoit les souscriptions y afférentes ainsi que celles se rapportant à la quasi-totalité des valeurs du Trésor. Il exécute également les ordres de paiement qui s'y rapportent et qui lui sont adressés par la TGR.

Maroclear est le dépositaire central. Il est chargé de la conservation de la propriété des bons du Trésor et de la supervision des opérations de règlement-livraison au titre des achats et ventes desdits bons sur le marché secondaire.

Les intermédiaires en valeurs du Trésor (IVT) assurent l'animation du marché des adjudications et la contribution à son bon déroulement. Pour cela, les IVT doivent communiquer périodiquement au ministère des Finances leur appréciation globale du marché. Ils sont tenus de souscrire à au moins 10 % des volumes semestriels émis dans les différentes catégories de valeurs du Trésor.

En contrepartie, ils peuvent présenter des offres dites non compétitives, dans la limite d'un maximum arrêté sur la base d'un coefficient d'attribution calculé en fonction de leur participation aux trois dernières semaines des adjudications compétitives portant sur la même catégorie. Et pour animer

le marché secondaire, les IVT s'engagent, dans le cadre d'une convention avec le ministère des Finances, à coter un certain nombre de lignes couvrant l'ensemble des maturités.

2 Les innovations introduites en matière de gestion de la dette

2.1. La modernisation de la gestion de la dette intérieure

Il s'agit d'un élément principal de la réforme du secteur financier qui a été entamée par la dématérialisation, la fiscalisation et la libéralisation des valeurs de la dette publique ainsi que par l'introduction de techniques nouvelles d'émission.

La modernisation des modes de gestion de la dette intérieure a également été recherchée par l'élargissement des gisements des lignes en vue notamment de faciliter le développement des transactions sur le marché secondaire, et par le regroupement des lignes à faible gisement pour accroître la liquidité du marché. Elle a été appuyée par l'amélioration sensible de l'information des investisseurs, notamment grâce à la conférence de presse annuelle du ministre des Finances et de la Privatisation, au cours de laquelle il annonce les besoins du Trésor sur une base trimestrielle et mensuelle.

2.2. Les innovations en matière de dette extérieure

Elles ont consisté en la conversion de dettes en investissements, privés et publics, appuyée du traitement des dettes onéreuses. La conversion fut appliquée dans le

respect des dispositions des procès-verbaux des club de Paris et de Londres. Et le traitement des dettes onéreuses a permis le remboursement anticipé d'emprunts extérieurs assortis de taux d'intérêts élevés. Les ressources internes ou externes mobilisées à cette fin le furent à des taux d'intérêt sensiblement inférieurs à ceux des emprunts remboursés par anticipation.

Par ailleurs, le retour du Maroc sur le marché financier international, opéré notamment par le lancement, l'année dernière, de l'emprunt de 400 M d'euros, a été précédé par la détermination d'un portefeuille-cible de la dette extérieure (benchmark) et par la mise en place d'un rating permettant l'évaluation par les investisseurs, du risque-Maroc.

2.3. La gestion administrative de la dette publique n'a pas tiré pleinement profit de ces réformes

Cette gestion continue à se faire selon les méthodes qui étaient en vigueur avant le lancement des opérations de modernisation susvisées. Les opérations de la dette extérieure ont même continué, pour la plupart, à être gérées selon les mêmes méthodes qui furent en vigueur avant la décennie soixante-dix.

Le projet de nouveau plan comptable de l'Etat a prévu le dépassement de cette situation. Mais, s'il en sera ainsi au niveau de la TGR, il faudrait que les autres intervenants suivent, notamment la banque centrale et les ministères bénéficiaires de financements extérieurs de projets d'investissement.

En tout cas, même avant l'entrée en vigueur du nouveau plan comptable

et sans attendre la révision, par lesdits intervenants, de leurs modes de gestion respectifs, l'administration de la dette tirera pleinement profit d'une coordination plus poussée entre ces intervenants, dans la perspective de la mise en place d'un système de gestion intégrée de la dette publique.

3 Pour la mise en place d'une gestion intégrée de la dette publique

Ce système requiert, en tout premier lieu, la définition d'une stratégie d'endettement basée sur la mobilisation de ressources à long terme pour la couverture du déficit budgétaire, à moyen et court termes pour les besoins de trésorerie. Ces derniers devant alors être comblés sur le marché des adjudications hebdomadaires des bons du Trésor.

La disparition attendue du recours à la banque centrale, prévue par le projet de révision des statuts de l'institut d'émission et donc des marges de recours à ce dernier, milite en faveur de la réalisation d'excédents pouvant faire l'objet de placements rémunérés, parfois pour quelques jours. Ce placement pourrait être fait auprès d'une banque privée qui serait choisie par appel d'offres, sur la base d'un cahier des charges clair.

Pour cela, il sera nécessaire d'assurer un suivi rigoureux de la trésorerie publique.

3.1. Quels rôles et quelles responsabilités pour les différents intervenants ?

Outre les intervenants directs dans la gestion de la dette, ceux dont les décisions affectent la gestion de la

trésorerie de l'Etat devront également être incités à réguler leurs opérations. C'est ainsi que la DB serait appelée à veiller à ce que les ministères observent une plus grande régularité dans leurs émissions de dépenses, alors que l'administration fiscale (ADII et DGI) devra œuvrer à la réalisation d'une plus grande régularité dans les émissions de recettes et dans le versement de leur produit au compte courant du Trésor à l'institut d'émission.

Par ailleurs et pour pouvoir définir, de manière optimale, les besoins de financement public, la DTFE continuera à être informée de la situation de la trésorerie publique. Mais la TGR doit, pour sa part, être pleinement associée au processus de mobilisation hebdomadaire des bons du Trésor sur le marché des adjudications et recevoir toute information lui permettant d'anticiper, à temps, les dépenses relatives au remboursement et à la rémunération de la dette publique.

Les opérations quotidiennes de placement et de remboursement des excédents, dans le cadre des dépôts à terme suggérés plus haut, seront initiées, conjointement, par la TGR et Bank Al Maghrib ; la DTFE devant être informée par la TGR des mouvements qui s'y rapportent.

De même, seule la TGR dispose des données relatives aux dépôts au Trésor. Or, ces dépôts, notamment ceux des institutionnels, peuvent enregistrer des flux significatifs et à grand impact sur la trésorerie de l'Etat, particulièrement lorsque les organismes concernés effectuent le retrait de gros montants en vue de réaliser des placements sur le marché financier, comme c'est le cas, assez souvent, de la CDG, du FEC, d'IAM ou de la CMR.

Il peut également en être ainsi lors du règlement de décomptes importants au titre des marchés publics.

Enfin, et soucieuse de la sauvegarde des équilibres monétaires et de la réalisation des objectifs de politique monétaire, Bank Al Maghrib devra, pour sa part, s'assurer que la politique d'endettement n'entre pas en contradiction avec lesdits objectifs.

3.2. Intégrer les systèmes d'information des différents intervenants

La mise en place de liaisons en réseau entre les intervenants dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique est incontournable.

A titre d'exemple, et pour être pleinement réussie, la gestion active de la dette publique, qui est une attribution de la DTFE, gagnerait à être réalisée en concertation avec la TGR et BAM. Cette dernière est mieux outillée au niveau de la connaissance des marchés et donc de l'anticipation de leur évolution.

La TGR peut, quant à elle, suggérer un lissage des échéanciers des dettes à court terme, pour assurer une plus grande coordination entre les contraintes de gestion de la trésorerie et les impératifs de remboursement de la dette publique.

La nécessité d'une telle coordination est d'ailleurs clairement apparue au cours des dernières années suite notamment aux recettes exceptionnelles consécutives à l'octroi de la licence pour la seconde ligne GSM, à la privatisation de 35 % du capital d'IAM ou, plus près de nous, au remboursement anticipé de prêts de la BAD et de la BID.

Mais la nécessité d'une gestion intégrée est encore plus impérieuse en matière de dette extérieure, où les intervenants sont plus nombreux, les procédures plus lentes et plus complexes.

En effet, les opérations imputables à la dette directe du Trésor sont initiées, au niveau du ministère des Finances et de la Privatisation, par la DTFE, la TGR, la DB et le CED (l'action de ce dernier concernant essentiellement les marchés relatifs aux projets financés). La gestion de ces projets fait intervenir l'ensemble des départements ministériels bénéficiaires ainsi que la banque centrale pour la réalisation des entrées et le paiement des sorties en devises, de même que l'Office des changes pour le suivi de la balance des règlements avec l'étranger, étant entendu que les opérations de la dette publique ne sont pas soumises au contrôle préalable dudit office.

La faiblesse, voire l'absence de coordination entre ces partenaires, explique, pour une grande part le bas niveau des décaissements sur les prêts concernés (cf. notamment les prêts de la BIRD et de l'Union européenne). La mise en œuvre de la procédure de fonds de roulement n'ayant réglé que partiellement ce problème.

En l'absence d'une intégration des systèmes d'information des différents intervenants en la matière, qui permettrait un échange d'informations entre leurs services respectifs, les dépenses éligibles aux prêts en question peuvent être traitées comme les autres dépenses, et obéiraient aux mêmes délais.

Cette situation est amplifiée par la faible maîtrise par nombre de départements à la fois des procé-

dures marocaines et des directives des bailleurs de fonds concernés.

4 Les mesures d'accompagnement d'ordre macro-économique

L'efficacité du dispositif technique mis en place pour la gestion de la dette publique ne saurait avoir de retombées positives sans la mise en place d'une politique financière tendant à la réalisation de l'équilibre budgétaire.

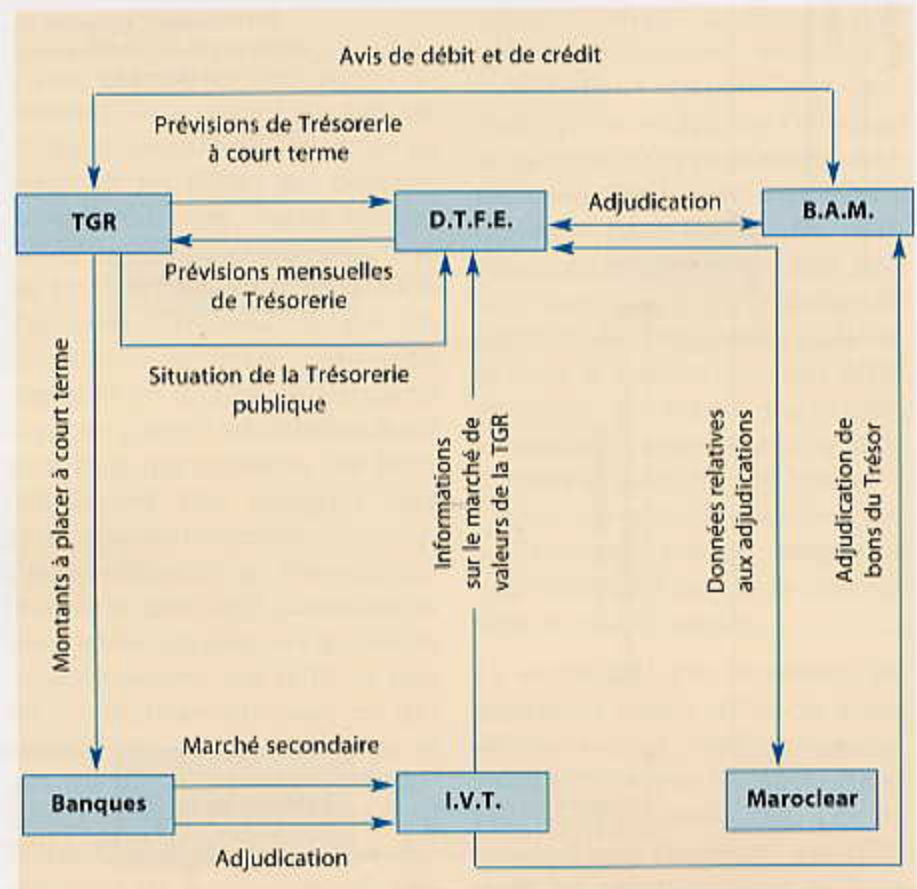
Dans les pays développés et dans ceux qui, à l'instar du Maroc, cherchent à introduire plus d'efficacité

dans leur politique financière, les politiques budgétaires obéissent désormais aux contraintes de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le *policy mix*.

Dans le cadre du *policy mix*, l'accent est mis sur la coordination des instruments budgétaire et monétaire et sur la mise en place de mécanismes institutionnels permettant cette coordination, parmi lesquels le régime de change, le statut de la banque centrale et, dans le cas des pays développés, la coordination internationale des politiques économiques.

La mise en place de tels instruments dans notre pays s'effectue dans un contexte où l'Etat reste

FLUX RELATIFS À LA DETTE INTÉRIEURE

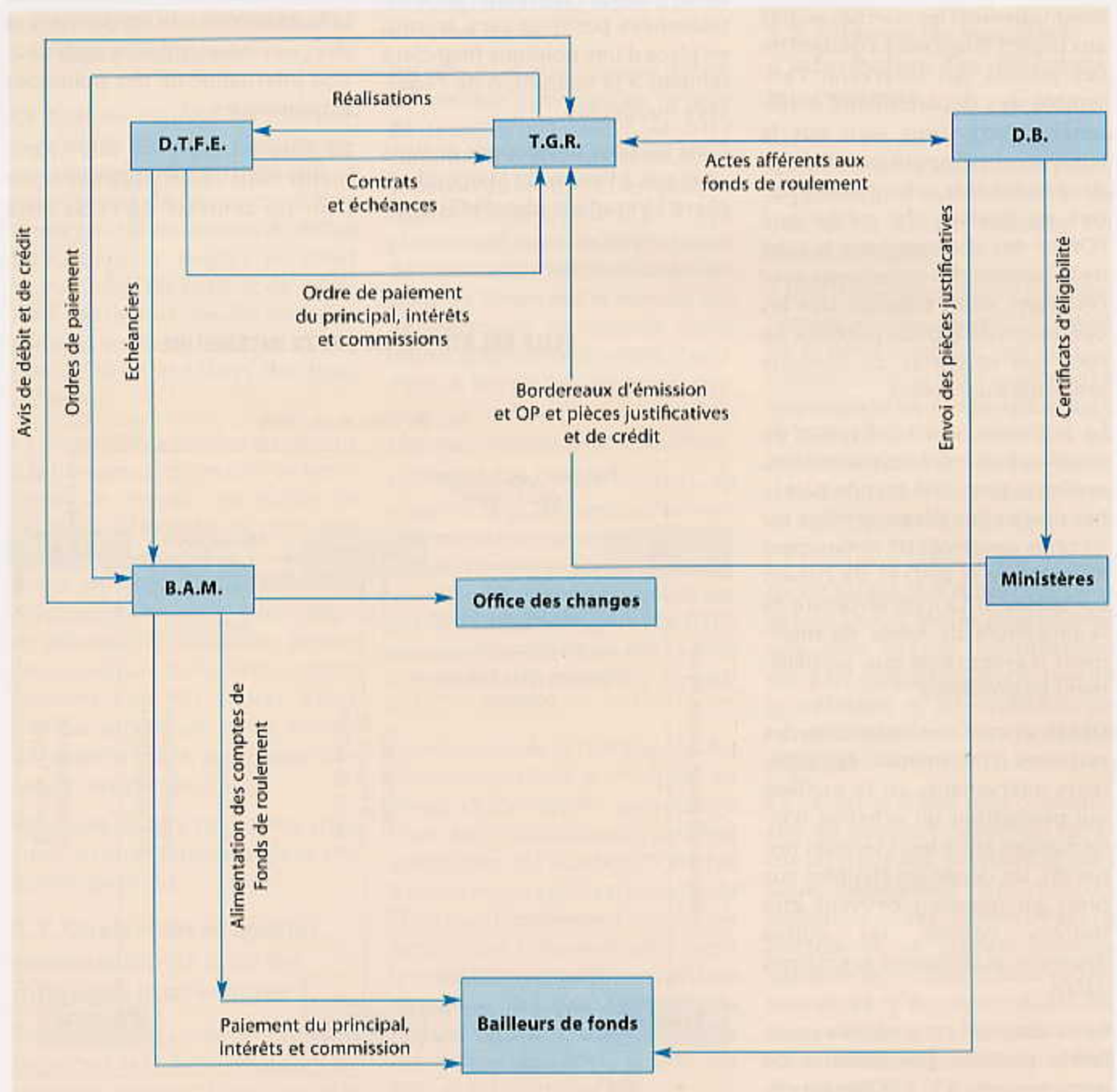


appelé à jouer un rôle important, notamment au plan social. Sa réussite requiert la poursuite des actions visant une plus grande rationalité de l'Etat, laquelle passe par un effort d'optimisation des dépenses publiques.

Par ailleurs, face aux limites qui pourraient être rencontrées sur le marché domestique et suite à la maîtrise du niveau de l'endettement extérieur, il est souhaitable de recourir au marché financier international et à l'aide au déve-

loppement pour la couverture des besoins de financement, surtout dans le contexte actuel de bas taux d'intérêts. ■

FLUX RELATIFS À LA DETTE EXTÉRIÈRE DANS LE SYSTÈME PROPOSÉ



Entre la p-administration et l'e-administration

Jean-Lucien EWANGUE

Journaliste (ministère de la Communication, Cameroun. Ancien élève de l'ENA)

Le débat sur l'avenir de l'administration publique, aussi bien dans les pays du Nord dit « développés » que dans les pays du Sud qualifiés de « sous-développés », est dominé aujourd'hui par deux écoles : l'école de l'administration traditionnelle faite de support papier et du stylo ou *paper-administration* (p-administration), et l'école de l'administration moderne caractérisée par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ou *electronic-administration* (e-administration). Pour les adeptes de la première école, la p-administration est une organisation qui s'inscrit dans une longue évolution, jalonnée par la découverte du papyrus et de l'encre, en passant par la maîtrise de la technique de l'écriture administrative. Elle a su élaborer des règles et procédures acceptées par tous. Elle s'incarne dans une formule consacrée : « l'administration est écrite ». Remettre en cause cette pratique patiemment bâtie serait non seulement une erreur, mais aussi un traumatisme pour de nombreuses générations de personnes habituées aux documents administratifs.

Pour les partisans de l'e-administration, celle-ci a de nombreux avantages : création de sites internet, services en ligne, mise en ligne des formulaires administratifs, télédéclarations et télépaiement, etc.

Les NTIC sont présentées comme des outils capables de stimuler la croissance et la productivité, accélérer le développement économique et social. L'utilisation des NTIC dans les administrations publiques est censée améliorer leur fonctionnement interne et la relation avec l'utilisateur. Mais, entre les appréhensions légitimes des uns et les attentes parfois proches de l'utopie des autres, quelle voie envisager pour concilier les aspirations des deux écoles pour une administration performante au service du citoyen ?

L'une des démarches que l'on pourrait suivre pour faire évoluer ce débat consisterait à recenser au préalable les points qui peuvent faire l'unanimité. Parmi ceux-ci figure en bonne place le partage de l'information. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les performances d'une entreprise reposent en grande partie sur sa capacité à gérer l'information, aussi bien celle qui concerne son environnement (les usagers) que son fonctionnement interne. L'information est un élément qui intervient dans tout processus de production. On constate qu'avec le développement des NTIC, le prix de ce facteur diminue, ce qui conduit à l'utiliser davantage et adapter en conséquence le processus de production. Toutefois, l'informatisation n'est qu'un des éléments de la productivité. Elle

doit s'accompagner d'une réorganisation des services.

L'information : un enjeu stratégique

Le développement de la téléprocédure, c'est-à-dire l'ensemble des opérations qui comprennent notamment la mise à la disposition des administrés de sites administratifs, la mise en ligne de formulaires administratifs et la mise à disposition des usagers des procédures interactives destinées à faciliter leurs relations avec l'administration, ne doit pas s'effectuer au détriment des personnels administratifs mais avec eux. Cette mutation dans l'ingénierie technique et organisationnelle doit s'accompagner d'une opération de conduite de changement où la formation à l'utilisation des NTIC revêtirait un accent particulier. L'expérience ayant montré que de nombreux projets ont tourné à l'échec parce qu'ils n'avaient pas suffisamment pris en compte ce volet essentiel dans leur conception et mise en œuvre.

La recherche d'un minimum de consensus dans la recherche d'une administration publique performante, efficace et transparente et répondant aux besoins des usagers voudrait que l'insertion des NTIC dans les administrations se fasse

suivant des objectifs clairs et précis. Par exemple, selon que l'on privilégiera le service à l'utilisateur ou le meilleur fonctionnement de l'administration, les approches arrêtées et les résultats obtenus pourront être différents. Le premier objectif mettra l'accent avant tout sur les télé-services, le but étant d'automatiser au maximum et de rendre accessible à distance les procédures existantes. Le second objectif visera au contraire à utiliser toutes les potentialités des NTIC pour réformer l'administration.

Au regard de ces deux axes, une approche simpliste qui retiendrait uniquement la première option pourrait à terme se révéler peu économique. Certes, on économiserait quelques timbres et de longues heures d'attente devant un guichet de paiement des impôts, mais à long terme, le bilan en termes d'efficacité

risquerait de ne pas être évident, surtout dans un contexte de faible proportion d'internautes. Bien plus, si l'on cherchait seulement à modifier l'interface, sans changer en conséquence toute la chaîne de traitement des dossiers – le back-office – il n'est pas exclu que l'on se heurte à d'autres goulets d'étranglement (rupture d'égalité à l'accès à l'information entre ceux qui savent utiliser l'outil informatique et ceux qui ne le savent pas).

Enfin, même dans le cas où il ne s'agirait que de modifier l'interface, cela pourrait finalement s'avérer très coûteux par rapport au projet initial, car, la plupart du temps, les systèmes informatiques de l'admini-

nistration sont non seulement incompatibles les uns avec les autres, mais aussi ne sont pas toujours conçus au départ pour accueillir un grand nombre de visiteurs.

Pour une véritable culture technologique et communicationnelle

Le choix de la seconde option apparaît probablement comme la



plus ambitieuse. Elle est néanmoins la plus difficile à mettre en œuvre. Car l'amélioration du fonctionnement interne de l'administration nécessite l'instauration

d'une véritable culture technologique et communicationnelle au sein de l'administration. Ceci se pose en termes de défi pour des administrations caractérisées par de nombreuses contraintes et rigidités telles que la bureaucratisation excessive, la corruption, les cloisonnements et l'opacité. Mais ces pesanteurs ne sont pas insurmontables. Les NTIC offrent l'avantage d'être potentiellement porteuses de changement. Et contrairement à une idée reçue, ces outils de communication n'exigent

pas un modèle organisationnel prédéterminé (celui par exemple du modèle horizontal au détriment du modèle vertical). En revanche, elles introduisent de nouvelles logiques organisationnelles dans la mesure où elles rendent possibles de nouveaux modes de partage et de circulation de l'information qui peuvent affecter la

prise de décision et de traitement des dossiers. Ainsi, seule une approche globale et rationnelle pourrait concilier ces deux axes d'intervention.

En définitive, le projet d'une nouvelle administration publique citoyenne dont il importe de définir les contours devrait tenir compte des mutations mondiales, en améliorant son fonctionnement interne et en s'engageant résolument au service des usagers. Ce n'est qu'à ce titre seulement qu'elle pourra justifier sa raison d'être dans un contexte de libéralisme et de concurrence. ■

Si vous voulez adresser un article ou une communication au comité de rédaction de la revue *Al Khazina*, transmettez-les par courrier électronique à l'adresse suivante :

tgr@tgr.finances.gov.ma