

AL KHAZINA

مجلة الخزينة العامة للمملكة عدد 15 - شتنبر 2019
Revue de la Trésorerie Générale du Royaume N° 15 - Septembre 2019

SPECIAL

LE COMPTE UNIQUE DU TRÉSOR AU SERVICE DE
L'UNITÉ DE CAISSE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ETAT

الحساب الوحيد في خدمة وحدة الصندوق وتدبير أموال الدولة



Le compte courant du Trésor et les impératifs de la gestion de la trésorerie publique

Le système de suivi des encaisses : un élément d'optimisation de la gestion du compte courant du Trésor

أي دور للحساب الجاري للخزينة في ظل تطورات تنفيذ الأحكام
القضائية الصادرة ضد الإدارة ؟



SA MAJESTÉ LE ROI MOHAMMED VI
QUE DIEU LE GLORIFIE

«En nous félicitant des avancées notables réalisées par vos institutions pour la mobilisation des ressources nécessaires au financement du développement économique et social de nos pays, Nous vous invitons à plus de vigilance pour mieux gérer les interactions entre leur mission traditionnelle et leurs nouvelles attributions concernant la stabilité financière. Elles doivent (...) permettre une certaine souplesse du système financier pour assurer un financement adéquat de l'économie et soutenir la croissance (...)».

Extrait du Message adressé par SA MAJESTE Le ROI aux participants à la 40ème session du Conseil des gouverneurs des banques centrales et des instituts d'émission arabes tenue le jeudi 22 septembre 2016 à Rabat



SOMMAIRE

- 6 • Editorial
- 7 • Trésor public et compte courant du Trésor :
genèse et évolution historique
- 18 • Le compte courant du Trésor : une structure et des règles
de fonctionnement spécifiques
- 27 • Le compte courant du Trésor et les impératifs
de la gestion de la trésorerie publique
- 31 • Les placements de l'excédent du compte courant du Trésor :
L'autre aspect de la gestion active de la trésorerie.
- 33 • Quelle articulation entre le compte courant du Trésor
et les comptes courants bancaires des missions
diplomatiques et consulaires à l'Etranger ?
- 39 • Le système de suivi des encaisses: un élément
d'optimisation de la gestion du compte courant du Trésor
- 42 • Le compte courant du Trésor et les apports
des systèmes d'information
- 55 • أي دور للحساب الجاري للخبزينة في ظل تطورات تنفيذ الأحكام القضائية
الصادرة ضد الإدارة ؟
- 56 • Glossaire



Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Le compte unique du Trésor, qui sous-tend le système financier national, constitue la traduction concrète des principes d'unité de caisse et d'unité de trésorerie édictés depuis fort longtemps par notre réglementation de comptabilité publique.

L'unité de caisse est matérialisée à travers la règle que chaque poste comptable dispose d'une seule caisse et sauf autorisation du ministre des finances d'un seul compte courant bancaire. Elle signifie, également, que tous les fonds publics doivent obligatoirement être déposés et gérés par le Trésor.

L'unité de trésorerie quant à elle, exige qu'au-dessus des encaisses autorisées et sous réserve des mouvements de fonds entre comptes, les disponibilités sont versées au compte courant du Trésor ouvert à Bank Al -Maghrib.

Cette architecture organisationnelle et fonctionnelle unifiée et centralisée de la gestion des disponibilités du Trésor public, permet de disposer d'une vue d'ensemble et d'une approche consolidée des ressources disponibles en dépit de la pluralité des caisses publiques et de la multitude des comptes publics au niveau national et à l'étranger.

Cette construction permet en outre d'honorer les obligations de l'Etat à bonne échéance, d'éviter l'oisiveté des fonds publics, de prévenir à tout moment et largement à l'avance, le manque éventuel de liquidités et de contribuer, in fine, à la transparence dans la gestion des deniers publics.

Grâce à ce dispositif, le Maroc fait partie des pays à l'avant-garde en ce domaine, avec une bonne pratique fortement éprouvée et valorisée au niveau mondial et vivement recommandée par les experts et les organisations internationales aux pays émergents ou en développement dont la gestion des flux d'encaissement et de décaissement des fonds publics demeure encore fractionnée et disparate.

L'édifice du compte unique du Trésor est d'ailleurs appelé à être davantage consolidé à la faveur, notamment, de la mise en place d'un système d'information pour la consultation en temps réel des opérations, des relevés et du solde du compte courant du Trésor et surtout, du déploiement d'un véritable système d'annonce préalable des opérations pouvant impacter le compte courant du Trésor, au bénéfice d'une gestion optimisée de la trésorerie publique.



Mohammed NEJJAR
Chef de la Division de la Recherche
et des Études

Trésor public et compte courant du Trésor : genèse et évolution historique

Le Rôle du Trésor et ses moyens d'action sont différents suivant le système économique et l'organisation administrative et financière de chaque pays. Son développement est, dans une large mesure, parallèle à celui des interventions de l'Etat.

Quel que soit le type d'organisation de l'économie, il existe au regard des finances publiques une fonction budgétaire, une fonction de trésorerie et une fonction monétaire. Les deux premières relèvent de l'administration financière et la dernière de la banque centrale.

Gérer la trésorerie est la fonction la plus ancienne et la plus classique dans la vie financière d'un Etat. Elle a toujours précédé la fonction budgétaire.

La notion de trésorerie recouvre deux réalités : au sens fonctionnel, la tâche qui consiste à ajuster en permanence des ressources aux charges et au sens matériel, le volant des ressources grâce auquel cet ajustement est possible.

Pour l'Etat, cet ajustement est assuré par les opérations de trésorerie définies par le règlement général de comptabilité publique⁽¹⁾ au niveau

de ses articles 51 et 97, et dont l'exécution est confiée au Trésor public⁽²⁾, défini par F. BLOCH-LAINE comme «le Service de l'Etat :

- qui effectue, conformément aux lois de finances, pour le compte de l'Etat et de la plupart des autres collectivités administratives, les opérations de caisse et de banque que comporte la gestion des finances publiques ;
- et qui exerce sur l'ensemble des activités financières les pouvoirs de tutelle conférés à l'Etat».

Le souci d'une gestion optimale de trésorerie de l'Etat est, pour les pouvoirs publics, une préoccupation d'actualité permanente du fait de l'ampleur des masses financières en cause (risques de déficits) et une responsabilité financière quotidienne car l'Etat ne peut se trouver en état de cessation de paiement.

Pour y parvenir, le Trésor a besoin d'une organisation administrative et financière et des alliés qui viennent à l'appui pour participer à l'exécution des opérations de trésorerie.

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, l'organisation du circuit de la trésorerie publique du Maroc qui s'inspire du modèle français, repose

sur un dispositif unifié et constitué autour des règles fondamentales et des principes de base et de gestion suivants : le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables ; le principe de l'unité de caisse et son corollaire l'unité de trésorerie ; le dépôt obligatoire des fonds au Trésor et le compte courant du Trésor par le recours du Trésor public aux services de la banque centrale.

La présente contribution tentera de présenter la genèse et l'évolution du dispositif du compte courant du Trésor en vigueur, ensuite elle abordera la formation, le rôle et la place du Trésor au Maroc avant, durant et après le protectorat, ainsi que ses relations avec son allié stratégique en l'occurrence la banque centrale depuis son institution en 1907 à ce jour, pour la réalisation des opérations relatives aux disponibilités et mouvements de fonds sur l'étendue du territoire.

Il ne s'agit pas ici de rendre compte de tout l'historique technique du compte courant du Trésor et des modalités de son fonctionnement, mais d'évoquer les grandes tendances des mutations successives du Trésor public qui

(1) Article 51 : «Sont définis comme opérations de trésorerie, tous les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de dépôts, de comptes courants et les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes».

Article 97 : «Les opérations de trésorerie comprennent notamment: L'approvisionnement en fonds des caisses publiques; l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat; les opérations sur compte de dépôts; l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts à court et moyen terme».

(2) Dans son introduction à une étude du Trésor public en France, BLOCH-LAINE François a relevé que «l'histoire montre qu'un Etat ne peut jouir d'une pleine autorité et n'exercer une pleine souveraineté que lorsqu'il réussit à centraliser entre ses mains la totalité des services financiers, à encaisser tous les revenus auxquels il a droit pour payer lui-même toutes les dépenses dont il la charge, à assurer par ses propres moyens toutes les opérations relatives à la gestion financière des collectivités sur lesquelles il exerce sa suzeraineté». in. Revue économique, volume 2, n°2 1951 page 131.

- Pour Louis Trotabas, le Trésor public présente l'originalité majeure de ne pas exister : il ne possède qu'une personnalité comptable» (...). «il doit remplir une double fonction : il doit d'abord assurer l'exécution des dépenses et recettes ; il doit, en outre, rendre cette exécution possible en permettant le service des dépenses publiques, même si les recettes budgétaires sont insuffisantes pour les couvrir». cf. «Droit budgétaire et comptabilité publique» pages 158-159, Dalloz, 1978.

- Une autre définition donnée par Gilbert DEVAUX dans son ouvrage «La comptabilité publique», PUF, 1957, qui considère que le Trésor public est constitué par l'ensemble des services financiers solidairement liés par une unité de trésorerie» page 146.

ont contribué à sa formation et à son évolution grâce d'une part, aux changements profonds apportés à l'organisation financière et aux institutions monétaires et bancaires, et d'autre part par la mise en application progressive des principes fondamentaux de comptabilité publique et la modernisation des finances publiques du pays.

I- Genèse du compte courant du Trésor : une grande spécificité française

Le compte courant unique du Trésor est apparu au milieu du XIX^{ème} siècle.

En effet, dès 1806, le Comte Mollien, ministre du Trésor de Napoléon 1^{er}, réalise l'unité de caisse en créant la Caisse de service qui centralise toutes les caisses des agents locaux du Trésor.

Cette Caisse avait pour objet d'assurer la compensation générale des mouvements de fonds entre toutes les caisses des agents du Trésor. Il y avait précédemment des payeurs pour effectuer des dépenses et des receveurs généraux pour recouvrer et acheminer vers Paris le produit des impôts en espèces métalliques.

L'Etat se trouvait souvent localement devant un manque ou au contraire une surabondance de fonds. On a décidé donc de centraliser l'ensemble de ces mouvements et de limiter le transport de liquidités en appliquant localement les recettes aux dépenses et en ouvrant à chaque agent du Trésor un compte courant auprès de la Caisse de service, ce qui a abouti à la concrétisation du principe de l'unité de caisse.

En 1814, le Baron Louis, ministre

des finances et du Trésor, institue «le mouvement général des fonds» (ancêtre du Trésor actuel), service qui assure la compensation géographique des mouvements des fonds entre toutes les caisses locales, clarifie le droit financier en imposant les principes de l'unité, la non affectation de recettes aux dépenses et l'annualité budgétaire.

En 1816, il crée la Caisse des dépôts et consignation et c'est sous son époque qu'on a commencé à émettre des bons royaux à court terme, ancêtres des Bons du Trésor.

En 1857, l'Etat supprime la Caisse de service centrale et transfère les fonds sur un compte courant auprès de la Banque de France, qui va assurer les tâches matérielles de mouvement et de centralisation des fonds.

En 1862, l'organisation de la trésorerie est complétée par la publication grâce à Achille Fould, Ministre des finances de Napoléon III du règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 qui pendant un siècle sera la charte de l'organisation et des pouvoirs des fonctionnaires du Trésor Public.

En 1865, Achille Fould fusionne en un seul corps les receveurs et les payeurs, c'est-à-dire les agents qui, jusque-là, se spécialisaient les uns dans l'encaissement des recettes, les autres dans le paiement des dépenses. Les trésoriers-payeurs généraux formeront désormais l'armature d'un corps unique de comptables assermentés et soumis, dans une structure hiérarchique très ferme, à l'autorité du Ministre des finances.

En 1940, la Direction du mouvement général des fonds perd son nom pour devenir la Direction du Trésor.

Par ailleurs, et afin d'éviter tout financement monétaire des déficits budgétaires, l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne «interdit à la banque centrale européenne et aux banques centrales nationales (...) d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit (...) aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des Etats membres».

Cette interdiction est reprise dans les statuts (art. 3 de la loi 93-980 du 4 août 1993) de la banque de France, qui n'autorise pas des découverts ou la possibilité d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou tout autre organisme ou entreprises publics. Concrètement, le solde du compte courant de l'Etat auprès de la banque de France doit être en permanence positif car l'Etat ne peut être en situation de cessation de paiement.

A l'issue de cette évolution, le Trésor français présente une organisation qu'on lui connaît aujourd'hui établie comme suit : unifiée, il n'y a plus qu'une seule caisse de l'Etat, ce qui fait du compte courant du Trésor à la Banque de France l'indicateur de liquidité du Trésor; hiérarchisée sous l'autorité du Ministre des finances, à travers le corps des comptables publics, et contrôlée (les ordonnateurs par les comptables, les comptables par l'Inspection Générale des Finances, les comptes par la Cour des comptes) ; et une autonomie garantie par la séparation des ordonnateurs et des comptables (l'ordonnateur est l'administrateur qui donne l'ordre de payer une dépense ; le comptable est celui qui dispose des fonds, des deniers publics nécessaires pour la payer).⁽³⁾

(3) Cf. Philippe Jurgensen et Daniel Lebègue «Le Trésor et la politique financière» Montchrestien, 1988, p 14.

II- Evolution et organisation du Trésor au Maroc

La nature et le rôle du Trésor public suivent généralement une évolution parallèle à celle du développement administratif, économique et financier de chaque pays.

Au Maroc, le Trésor a suivi cette évolution. Dans un premier stade, il a joué essentiellement le rôle de caissier puis de banquier du budget et a, enfin, assuré le financement des programmes d'équipement public. (4)

L'organisation du Trésor marocain sera évoquée selon les étapes d'évolutions suivantes :

- Phase d'avant le protectorat marquée par une organisation et une administration financière autour de l'institution du corps des oumanas reposant sur le droit financier religieux d'inspiration islamique;
- Phase du protectorat durant laquelle l'organisation du Trésor est essentiellement imprégnée du droit budgétaire d'inspiration française, l'unité de trésorerie a été appliquée et le Trésor devient un Service de l'Etat;
- Phase d'après le protectorat à ce jour, au cours de laquelle l'organisation du Trésor évoluera dans un contexte d'adaptation à l'indépendance et d'organisation interne des finances publiques et de changement d'institutions monétaires et financières.

II-1- Période pré-protectorat⁽⁵⁾

L'organisation financière était fondée sur les préceptes de l'Islam, de la Sunna et des institutions et pratiques

califales. Elle s'était enrichie par les apports substantiels des différentes dynasties qui ont régné au Maroc, notamment les Idrissides, les Almoravides, les Almohades, les Mérinides, les Wattassides, les Saadiens et les Alaouites.

Les services financiers jouissaient d'une assez sérieuse organisation, articulée autour d'un Trésor public central implanté dans la ville capitale du règne, relayé par des antennes au niveau des autres villes capitales (Fès, Marrakech, Meknès et Tanger).

Il existait un foisonnement de catégories de comptables publics répartis par milieu rural ou urbain, par types d'impôts religieux ou temporels, par type de magasins ou de dépôts de biens publics et par catégories de dépenses, qu'il est parfois difficile d'en déceler aisément le fonctionnement.

Fin du XVIII^{ème} jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, sous le règne du Sultan Moulay Slimane (Dynastie alaouite 1792-1822), le Maroc disposait d'une organisation financière axée sur l'institution du corps des oumanas (percepteurs des impôts), placés sous les ordres de l'Amin el Oumanas qui remplissait le rôle d'un véritable ministre des finances.⁽⁶⁾

Le corps des oumanas, recrutés essentiellement au sein de la bourgeoisie marchande des grandes villes du Maroc, a apporté dans la comptabilité de l'Etat du «Makhzen», les habitudes et usages des maisons de commerce, dont il était issu. Il constituait l'ossature du système financier et jouait un rôle de comptables publics pour l'exécution des opérations de recettes, de dépenses et de maniement de fonds de deniers publics ou en nature.

L'organisation financière de l'époque était marquée par une séparation entre les biens du Sultan et les biens de la communauté, séparation qui se manifeste à travers les entités suivantes :

- Bit al mal al mouslimine, qui recevait des ressources à caractère religieux (zakat et l'achour);
- le Trésor de Dar Adyel, réservé aux contributions administratives n'ayant aucun caractère religieux;
- le Trésor du Sultan alimenté par les dons faits au Souverain par les caïds et les candidats aux fonctions publiques.

Durant la période allant de 1873 à 1894 et avec la complication croissante de la comptabilité et des services, le corps des oumanas a été réorganisé sous le règne du Sultan Moulay El Hassan Ier, en généralisant la fonction des oumanas, par la création de plusieurs catégories de comptables au niveau local : des oumanas des douanes installés dans les ports chargés de la perception des droits d'exportation et d'importation. Comme ils détenaient la majeure partie des fonds recouverts par le Trésor, le makhzen en avait fait ses banquiers, tirait sur eux pour ses paiements et leur demandait, en cas de besoin, des avances de fonds.

Il existait au niveau local également des oumanas el mostafad (percepteurs des villes chargés du recouvrement des moukous : taxes sur le commerce intérieur et produits de domaines,..); et des oumanas el khers (oumanas el kabail chargés du recouvrement au niveau des tribus) ;

(4) P.H.Dupuy «Le Trésor et la monnaie au Maroc de 1918 -1962» in Bulletin économique et social du Maroc n° 93 août 1962).

(5) Cf. Revue Al Khazina n°13 Juin 2017 «Spécial centenaire de la Trésorerie générale du Royaume et de la comptabilité publique» et les allocutions prononcées par MM. Nouredine BENSOUA, Trésorier Général du Royaume et Abdelkrim GUIRI, Directeur de la recherche, de la réglementation et de

la coopération internationale, à l'occasion du centenaire de la Trésorerie Générale du Royaume, le 4 juillet 2017.

(6) L'expression «Trésor public» se confondait à l'Etat qu'on désigne souvent sous le vocable «Makhzen» ou «Bait al-mal», c'est-à-dire le lieu où l'on entrepose le produit de l'impôt ou les avoirs qui constituaient les ressources de l'Etat.



Et au niveau central, il y avait l'amine des rentrées (recette), l'amine assayar (dépenses), l'amine hissabat (amine des comptes) et amine el oumanas (chef du corps des oumanas).

II-2- Période du protectorat

Au début du XX^{ème} siècle, le système des oumanas va s'effondrer, suite à l'intervention des puissances européennes (Espagne et France) après la signature du Maroc de l'acte d'Algeras (7 avril 1906), pour mettre un terme à la crise financière du pays qui s'enlisait dans des difficultés liées à l'endettement ; cette situation a conduit le pays au protectorat en 1912, marquant la période de transition de l'Etat financier makhzénien vers une organisation financière reposant sur le régime d'administration directe conduite par le Maréchal Lyautey.

Cela a démarré bien avant. En effet, à compter de 1906, une banque a été instituée au Maroc sous le nom de «Banque d'Etat du Maroc» par l'acte d'Algeras à qui l'article 32 (chapitre III), avait concédé le privilège d'émission de la monnaie pendant 40 ans.

A compter de cette date, l'Acte d'Algeras prévoyait que «la Banque remplira les fonctions de Trésorier-payeur de l'Empire» et «sera l'agent financier du gouvernement, tant au-dedans qu'au dehors du Maroc, sans préjudice du droit pour le Gouvernement de s'adresser à d'autres maisons de la banque ou établissements de crédit pour ses emprunts publics».

La Banque devait, d'autre part,

procéder à l'encaissement des revenus de l'Etat marocain. A cet effet, l'Etat marocain devait prendre selon l'art.33, les mesures nécessaires pour faire verser dans les caisses de la banque le produit des douanes et celui des taxes spéciales créées en vue de l'accomplissement des travaux publics.

L'attribution d'avances à l'Etat était strictement limitée. L'article 35 de l'Acte d'Algeras stipulait à ce sujet: «A valoir sur les rentrées du Trésor, la Banque fera au Gouvernement marocain des avances en compte courant jusqu'à concurrence d'un million de francs».

«La Banque ouvrira en outre au Gouvernement pour une durée de dix ans, à partir de sa constitution, un crédit qui ne pourra pas dépasser les deux tiers de son capital initial».

«Le taux de ces deux avances sera au maximum de sept pour cent, commission de banque comprise, et la Banque pourra demander au Gouvernement de lui remettre en garantie de leur montant une somme équivalente en Bons du Trésor».

Mais, en 1916, si, dans la zone d'influence espagnole et dans la zone de Tanger, la Banque d'Etat du Maroc a conservé ses fonctions de «Trésorier-payeur de l'Empire», c'est désormais le Trésorier général du Maroc qui a été chargé, dans la zone d'influence française, de centraliser toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat, de recevoir le versement de tous les produits budgétaires, d'assurer le paiement des dépenses publiques et le mouvement des fonds, et de gérer les réserves du Trésor.

L'année 1917 constitue une date phare dans la formation du droit budgétaire moderne au Maroc sous le protectorat. L'organisation financière était en harmonie avec le système français du XIX^{ème} et début du XX^{ème} siècle et réglementée par le Dahir du 9 juin 1917 portant règlement de comptabilité publique, s'inspirant en grande partie du décret impérial français du 31 mai 1862. Ce dahir va édicter de nouveaux principes essentiels du droit budgétaire dont les conséquences immédiates furent le dessaisissement du Maroc de son pouvoir financier, la disparition des termes financiers à connotation religieuse et la disparition définitivement du corps des oumanas.

Sur le plan terminologique, on ne parle plus de bit al mal el mousslimine mais de Trésor public, ni d'amine ou d'oumanas mais de comptables du Trésor (Trésorier général et receveurs des finances) qui ont reçu le pouvoir financier, et sont rendus responsables sur leurs deniers personnels, de toute opération financière exécutée par leurs soins.

Ces comptables ont été placés sous l'autorité du Trésorier Général du Maroc, qui a été à la fois un organe d'exécution et un organe de direction, d'une part, comptable marocain à titre «accessoire» et d'autre part, comptable français à titre «principal».

En 1920, la question de l'unification monétaire a été réglée par la création du franc marocain en vertu du dahir du 21 juin 1920 sur la réforme monétaire de l'empire chérifien et que le privilège d'émission de la Banque d'Etat du

Maroc ne s'est exercé pleinement qu'à compter de cette date.

A ce titre, il y a lieu de souligner que le statut de la banque créée en 1906 garantissait contre une ingérence des pouvoirs publics. L'article 42 de l'Acte d'Algesiras disposait, notamment, que : «Le Gouvernement chérifien exercera sa haute surveillance sur la Banque par un Haut-commissaire marocain, nommé par lui, après entente préalable avec le Conseil d'Administration de la Banque».

«Ce Haut-commissaire aura le droit de prendre connaissance de la gestion de la Banque ; il contrôlera l'émission des billets de banque et veillera à la stricte observation des dispositions de la concession. Le Haut-commissaire devra signer chaque billet ou y apposera son sceau; il sera chargé de la surveillance des relations de la Banque avec le Trésor Impérial».

Les conditions d'émission de la monnaie étaient soumises donc à des règles très strictes; en particulier, la Banque devait maintenir une encaisse au moins égale au tiers de ses billets en circulation et cette encaisse devait être constituée pour au moins un tiers en or ou monnaie-or.

Le dahir du 21 juin 1920 susvisé prévoyait, d'une part, que «la monnaie légale de la zone d'influence française du Maroc était le franc marocain» et que d'autre part, «les billets de la Banque d'Etat du Maroc avaient seuls désormais cours légal et force libératoire, tant dans les caisses publiques que pour les règlements entre particuliers».

Le franc marocain lié au franc français par des dispositions conventionnelles.

Pour assurer une stabilité de changes extérieurs entre le Maroc et la France et aussi par rapport à l'ensemble des autres monnaies, il a été institué un système de compte courant par une convention conclue le 29 décembre 1921 entre la Banque d'Etat du Maroc et le Trésor français; ce compte courant, était appelé «compte d'opération».

Pour y parvenir, il était ouvert par le Caissier Payeur Central du Trésor Public à Paris à la Banque d'Etat du Maroc un compte débité de tous les recouvrements et crédité de tous les paiements effectués au Maroc par la Banque d'Etat du Maroc pour le compte du Trésor français. Ces mouvements ne donnaient lieu pratiquement qu'à des versements et à des retraits du Trésorier Général du Maroc au compte d'opérations.

Jusqu'en 1942, l'organisation financière du Maroc a été structurée autour des services sous la Direction Générale des finances qui comprenait les directions ou services suivants : budget et comptabilité ; impôts et contributions ; douanes et régies ; enregistrement et timbre et domaines et l'inspection des institutions de crédits.

D'autre part, la Trésorerie Générale du Maroc était à la fois un organe de direction et un organe d'exécution. En effet, elle centralisait toutes les opérations de comptabilité et toutes les recettes, administrait les réserves du Trésor, assurait le paiement des dépenses publiques et le mouvement des fonds. Le principe de l'unité de trésorerie étant appliqué.

L'intervention de l'Etat, facilitée par la prospérité des finances

publiques s'est considérablement développée. Il en est résulté un accroissement important du rôle du Trésor, tant dans le secteur public que dans le domaine d'activités privées.

Cette évolution, conduisant à la création en 1942 d'un Service du Trésor et des Changes, marque le passage progressif du régime libéral qui caractérisait l'économie marocaine à un régime d'intervention et de contrôle de l'Etat dans le domaine économique.

Le Service institué était chargé, notamment, des questions suivantes :

- Questions générales de financement. Garanties données par l'Etat. Participations de l'Etat dans les sociétés d'économie mixte. Conventions avec la Banque d'Etat du Maroc ;
- Emissions et conversion des emprunts de l'Etat, des collectivités publiques et des sociétés concessionnaires ;
- Réglementation et contrôle des changes et de l'exécution des programmes d'importation et d'exportation. Contrôle des banques et des transactions sur valeurs mobilières.

En 1946, la concession accordée à la Banque d'Etat du Maroc, venant à expiration le 31 décembre 1946, a été prorogée pour vingt ans par un dahir du 26 mai 1946, à la suite des négociations au cours desquelles a été évoquée la question du rôle de l'Institut d'émission marocain.

Ainsi, deux nouvelles conventions ont été conclues avec la Banque d'Etat du Maroc, l'une par le Trésor français, le 24 juin 1947, l'autre par le Trésor marocain, le 30 juin 1947. La première maintenait le compte

d'opérations entre la Banque et le Trésor français. Celui-ci, lorsqu'il était débiteur, devait verser à l'Institut d'émission marocain des intérêts fixés à 1 %.

Quant à la convention du 30 juin 1947, elle avait trois objectifs : D'une part, établir sur de nouvelles bases les relations financières entre le Trésor marocain et la Banque d'Etat du Maroc ; D'autre part, faire concourir l'Institut d'émission au financement du système bancaire public et semi-public ; Enfin, établir une collaboration en matière de monnaie et de crédit entre le Trésor et la Banque d'Etat du Maroc.

En ce qui concerne les dispositions relatives au service bancaire, un arrêté du 17 décembre 1949 a autorisé la création au profit du Trésor marocain d'un service de Fonds particuliers. Ce texte disposait que le Trésorier Général du Maroc était autorisé à recevoir en compte courant, pour son compte personnel, sans aucune garantie, même subsidiaire de l'Etat, des dépôts de fonds des particuliers, collectivités, établissements publics ainsi que des banques et établissements de crédit.

II-3- L'organisation du Trésor marocain depuis l'indépendance à ce jour

Depuis l'indépendance, des changements profonds ont été apportés aux institutions monétaires et financières et à la comptabilité publique. Ces changements ont concerné le cadre juridique des opérations en relation avec l'organisation de la gestion de la trésorerie comportant des dispositions générales et des dispositions relatives aux

rapports du Trésor avec le système monétaire. Les premières sont contenues dans la législation financière et réglementaire (A) et les secondes sont énoncées dans les statuts de la Banque centrale (B).

A- Dispositions législatives et réglementaires en matière de comptabilité publique

Avec l'indépendance et la constitution du gouvernement, la Direction générale des finances, mise en place en juillet 1912, a été remplacée par le dahir du 7 décembre 1955 en créant le «ministère chargé des finances», qui a changé de dénomination par la suite en devenant «ministère de l'économie nationale» par le dahir du 24 novembre 1956 fixant les pouvoirs et les compétences de ce département.

En 1958, le Maroc s'est intéressé au référentiel théorique français de la comptabilité publique. Ainsi, un deuxième texte portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume a été adopté par le Dahir n°1-58-041 le 6 août 1958.

Ce texte qui s'appliquait à l'Etat a adapté les dispositions du protectorat aux données nouvelles du pays. Les principales dispositions de ce texte se rapportaient à la définition de l'exercice, l'établissement du budget, le recouvrement des revenus de l'Etat, le paiement des dépenses, la vérification des comptes publics et le contrôle de la juridiction des comptes.

Ledit dahir sera applicable à l'ensemble du territoire et abrogera toutes dispositions contraires, notamment celles relatives à la comptabilité publique en vigueur

dans l'ancienne zone de protectorat espagnol et dans la province de Tanger.

La période d'organisation d'après le protectorat allant de 1962 à 1970 sera marquée par une phase qui constitue une période historique et exceptionnelle du développement du cadre budgétaire et réglementaire pour la gestion de la trésorerie publique, notamment par la rédaction des textes fondamentaux de droit budgétaire et de comptabilité publique.

On peut citer à ce titre l'adoption d'une loi organique des finances le 9 novembre 1963, qui a consacré l'autonomie des dispositions budgétaires et financières (principes d'annualité, non contraction entre les recettes et les dépenses, l'équilibre financier et la structure du budget) par rapport au dispositif régissant la comptabilité publique de 1958.

D'autres textes furent publiés successivement après ce texte fondamental notamment: -le décret Royal n°799.65 du 16 mars 1966 portant création d'une Agence comptable centrale des chancelleries diplomatiques et consulaires (abrogé et remplacé par le Décret n° 2-01-1448 du 22 rabii I 1423 (4 juin 2002) portant transformation de l'Agence comptable centrale des chancelleries diplomatiques et consulaires en trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires) ;

- le décret Royal n° 331-66 de 1967 (21 avril 1967) pris pour l'application des dispositions de la loi organique des finances relative à la présentation des lois de finances et le décret Royal n° 330-66 du 21 avril 1967 portant

règlement général de comptabilité publique (RGCP) qui a abrogé les dispositions du dahir du 6 août 1958, (à l'exception des articles 54 et 55 relatifs à la prescription des créances publiques et les alinéas de l'art 81 relatifs à la gestion de fait, relevant du domaine législatif).

Il est à préciser que ce dernier texte toujours en vigueur fixe l'ensemble des règles fondamentales que chaque administration ou collectivité publique en général doit appliquer pour ses opérations financières et comptables et détermine les obligations et les responsabilités incombant aux agents qui en sont chargés. Il a en effet consacré les grands principes empruntés du système français formant le dispositif de gestion de trésorerie publique à savoir :

- le principe de séparation entre les fonctions d'ordonnateurs (qui décident des dépenses et des recettes) et les fonctions de comptables publics (qui sont seuls chargés pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de fonds et valeurs dont ils ont la garde) ;

- le principe d'unité de caisse énoncé au niveau de l'article 17 du RGCP : «Chaque poste comptable dispose d'une seule caisse et, sauf autorisation du ministre des finances d'un compte courant postal» et le corolaire de ce principe, celui de «non affectation des fonds», précisé au niveau de l'art 21 du même texte qui dispose : «Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses».

Il est à noter que ce principe était prévu par la loi organique des

finances du 9 novembre 1963 et a été repris totalement par toutes les lois organiques des finances successives de 1970/72, 1998 et 2015.

- le principe de l'obligation du dépôt des fonds au Trésor (unité de trésorerie) prévu au niveau des dispositions de l'article 54 du RGCP: «Les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont obligatoirement déposés au trésor».

Dans le même sens, l'article 18 du même texte précise qu' «Au-dessus des encaisses autorisées et sous réserve des mouvements de fonds entre comptables, les disponibilités sont versées au compte courant du Trésor à la Banque du Maroc».

Depuis peu, des textes dont l'importance est à souligner également sont venus compléter ce dispositif pour les collectivités territoriales, suite à la réforme de la décentralisation initiée en 2015. Ainsi, la règle de dépôt de fonds au Trésor de ces organismes est inscrite respectivement au niveau de l'article 210 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, l'article 188 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces et l'article 197 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Concernant les établissements publics, l'obligation de dépôt de fonds est prévue par l'article 7 de loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, qui dispose que «Sauf dérogation accordée par le ministre chargé des finances, les fonds disponibles des établissements publics sont déposés au Trésor».

Néanmoins, le législateur a prévu des exceptions à cette règle pour ouvrir un compte dépôt ailleurs qu'au Trésor public. Le dahir du 6 février 1963 a prévu que nonobstant toutes dispositions contraires, les fonds disponibles des établissements publics et des sociétés concessionnaires de toute nature doivent être déposés au Trésor dans des conditions fixées par le ministre des finances. Ces dérogations sont largement accordées en ce qui concerne les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés concessionnaires, qui, exécutant des opérations commerciales, ont besoin du concours technique des banques.

Depuis 2006, la gestion de la Trésorerie de l'Etat a connu une transformation majeure permettant de la rapprocher de celle d'une grande entreprise. Le Trésor peut procéder en vertu du décret n° 2.06.567 du 31 décembre 2006 au placement des excédents du compte courant du Trésor auprès des établissements bancaires au-delà d'une certaine encaisse nécessaire dite de «précaution», dont les opérations peuvent être sous forme, soit de prise en pension de bons du Trésor, soit de prêt en blanc sur le marché interbancaire.

Par ailleurs, et dans le cadre du nouveau système de gestion de la trésorerie publique, il est prévu également que le Trésor, en cas de besoin ponctuel, peut emprunter sur le marché interbancaire, dont les opérations peuvent être sous forme soit des emprunts en blanc sur le marché interbancaire, soit l'émission de bons du Trésor à très court terme (7).

(7) In «La Vie éco», vendredi 14 mai 2010, pp.21-22.

Parmi les modifications importantes à signaler sur le plan organisationnel et institutionnel, qui ont déterminé la configuration actuelle du Trésor public, il y a lieu de mentionner deux réformes de l'Administration financière intervenues successivement, la première initiée par décret 22 novembre 1978 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances ; et la deuxième engagée, 20 ans après, par le décret n° 2-07-995 du 23 octobre 2008 fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'économie et des finances.

Ces réformes ont donné lieu à une réorganisation du Trésor comprenant des organes de conception, constitués de la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, la Direction du Budget et la Direction des Etudes et de la Prévision Financière d'une part, et à des organes de gestion ou d'exécution regroupant des directions à réseau : la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction Générale des Impôts et l'Administration des Douanes d'autre part.

Toutes ces structures travaillent étroitement et dont l'intervention vise à assurer le maintien des grands équilibres monétaires et financiers en effectuant, conformément aux lois de finances, pour le compte de l'Etat et de la plupart des autres collectivités administratives, les opérations de caisse, de banque et de comptabilité nécessaires à la gestion des finances publiques.

B- Les statuts de la banque centrale

Au lendemain de l'indépendance, le Trésor marocain a acquis la plénitude de ses attributions en matière de financement des dépenses publiques, et ses relations avec le système monétaire se sont largement développées. Son rôle s'est accru en ce qui concerne les activités financières générales en vue de répondre à divers objectifs à savoir: assurer l'indépendance du Maroc dans le domaine monétaire interne et externe, réaliser l'unification monétaire du pays et assurer à l'Etat les instruments d'une politique de croissance.

A cet égard, deux mesures importantes ont été prises: Tout d'abord, la création par le dahir du 30 juin 1959 de la Banque du Maroc, se substituant à la Banque d'Etat du Maroc, ancienne banque d'émission internationale créée par l'acte d'Algésiras de 1906, dans le contexte des rivalités impérialistes de notre première mondialisation⁽⁸⁾. Ensuite, l'institution le 17 octobre 1959 par dahir n°1-59-363, d'une nouvelle unité monétaire du Maroc indépendant, le dirham, en remplacement du franc marocain introduit en 1920.

Ces deux mesures phares vont détacher «brutalement le Maroc de la zone franc», «clore symboliquement le processus d'émancipation de la tutelle coloniale» et «concrétiser la décolonisation monétaire et financière» ; et la nouvelle situation de la banque correspondait à une nationalisation, au sens juridique du terme, de l'Institut d'émission privé qui existait depuis plus d'un demi-siècle⁽⁹⁾.

Quant aux relations du Trésor avec l'institut d'émission, elles étaient régies jusqu'en 1959 par l'Acte d'Algésiras, par les statuts de la Banque d'Etat du Maroc et par des conventions modifiées par divers avenants.

Le dahir du 30 juin 1959 a fixé les nouveaux statuts de la Banque qui ont été rédigés dans le double souci : d'une part, faire de l'Institut d'émission du Maroc un établissement national, soustrait à toute influence étrangère et à toute intervention d'intérêts particuliers ; d'autre part, lui donner une autonomie suffisante pour lui permettre d'assurer efficacement la stabilité de la monnaie et la défense des intérêts monétaires de la Nation.

Ainsi, ledit dahir prévoyait que la Banque du Maroc a le privilège exclusif d'émettre des billets dans tout le Royaume. Elle devait maintenir une encaisse-or au moins égale au neuvième du montant des billets qu'elle émettait. D'autre part, le dahir prévoyait que le nouvel Institut d'émission est chargé, à la place du Trésor, de l'émission des monnaies divisionnaires et «le compte Hors budget ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé «Trésor chérifien», sera soldé pour prise en recettes budgétaires du montant de son solde à la date de prise en charge par la banque des monnaies métalliques circulant pour le compte de l'Etat».

Par ailleurs et en exécution des nouveaux statuts fixés par le dahir précité, la Banque du Maroc rendait divers services au Trésor revêtant plusieurs formes :

En ce qui concerne le service de Caisse du Trésor et réception

(8) Cf. Olivier Feiertag «L'organisation de Bank Al-Maghrib de 1959 à nos jours : l'émergence de la banque centrale au Maroc» par - Armand Colin in «Histoire, économie & société»2016/4 | pages 36 à 52 consultation en ligne.

(9) Olivier Feiertag op.cit. P.37.

en dépôt, l'article 7 du dahir du 30 juin 1959 disposait notamment que la Banque du Maroc est l'agent du Trésor pour les opérations de banque et de crédit tant au Maroc qu'à l'étranger.

En conséquence, le Trésor dépose la totalité de ses fonds libres à l'Institut d'émission. Le compte courant général du Trésor à la Banque du Maroc retrace tous les mouvements de recettes et de dépenses publiques. Les règles de gestion de ce compte courant sont basées sur le principe de l'unité de gestion des disponibilités du Trésor, le compte courant étant à la disposition de tous les comptables publics, qui y puisent et y versent selon les besoins de leurs services.

S'agissant de l'émission et service financier des emprunts émis par le Trésor, l'article 7 du même dahir disposait, à ce sujet, que la Banque est chargée, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre des Finances, des opérations d'émission, de conversion et de remboursement des effets publics nationaux et, d'une manière générale, du service financier des emprunts émis par l'Etat. Elle peut être également chargée d'assurer le service financier des emprunts garantis par l'Etat.

En outre, la banque participe aux négociations de prêts et emprunts extérieurs conclus pour le compte de l'Etat, ou avec sa garantie. Elle peut représenter celui-ci dans les négociations selon les directives du Ministre des Finances.

Par ailleurs, la Banque du Maroc peut accorder indirectement au Trésor des concours indirects sous diverses formes. L'article 28

du dahir susvisé disposait que «la Banque du Maroc peut escompter, acheter, prendre en pension et céder (...) des effets émis ou garantis par l'Etat, à la condition que ces effets ne soient pas acquis directement du Trésor ou des collectivités émettrices».

Ce texte prévoyait également que la Banque peut consentir des prêts ou avances à terme fixe garantis par des valeurs mobilisables et notamment des effets publics émis par l'Etat marocain ou garantis par celui-ci.

Il prévoyait aussi que «la Banque du Maroc peut accorder des avances au Trésor sous trois formes dont les conditions d'attribution sont fixées par l'article 35 :

- soit escompter ou prendre des traites et obligations cautionnées souscrites à l'ordre des comptables du Trésor dans les conditions fixées par le Ministre des Finances et venant à échéance dans un délai maximum de 90 jours.
- soit consentir des avances à l'Etat à titre de facilités de caisse, limitée au dixième des recettes budgétaires ordinaires constatées au cours de l'année budgétaire écoulée, à la condition que la durée totale de ces avances n'excède pas 240 jours, consécutifs ou non, au cours d'une année de calendrier.
- soit accorder d'autres avances à l'Etat en vertu d'une convention entre l'Etat et la Banque, approuvée par dahir».

Il découle de la lecture de ces dispositions, une volonté ferme de limiter le recours du Trésor aux avances de l'Institut d'émission.

La Banque du Maroc pouvait en plus apporter d'autres concours financiers sous forme d'aide au Trésor, facilitant les opérations des établissements publics. A cet égard, l'article 12 du dahir précité stipulait que «sous réserve des dérogations prises par le Ministre des finances, la Banque du Maroc est l'agent financier des établissements et institutions revêtant un caractère public, pour leurs opérations de banque et de crédit tant au Maroc qu'à l'étranger.

En 2006, les statuts de la Banque centrale du Maroc⁽¹⁰⁾, inchangés depuis sa fondation en 1959, seront révisés et feront l'objet d'une publication par Dahir n° 1-05-38 du 20 chaoual 1426 portant la loi n° 76-03 au B.O. n° 5400 du 2 mars 2006. La réforme entreprise pose les bases d'une véritable reconstruction de l'autorité monétaire de Bank Al-Maghrib (BAM), fondée sur les valeurs phares suivantes : indépendance, transparence et responsabilité.

Les prestations rendues par l'ex-banque du Maroc au Trésor en ce qui concerne le service caisse et réception de dépôt ont été en partie reconduites. La qualité de «banquier de l'Etat» ou de son «agent financier» est reconnue à BAM par l'article 12 de ses statuts en vertu du dahir de 2006 susvisé. Les dispositions de cet article sont rédigées comme suit : «La Banque est l'agent du Trésor pour ses opérations de banque tant au Maroc qu'à l'étranger».

Elle est chargée, dans les conditions fixées par voie réglementaire, des opérations d'émission, de conversion et de remboursement

(10) Il y a lieu de souligner deux événements importants enregistrés en 1987 : La «Banque du Maroc» changera de dénomination et devient «Bank Al- Maghrib». Et sur le plan logistique : inauguration par Feu Sa Majesté le Roi Hassan II, de Dar As-Sikkah, institution relevant de cette banque, chargée de la production

de la monnaie marocaine, mettant fin à sa dépendance technologique vis-à-vis de la Banque de France puis de l'imprimeur britannique privé, Thomas de La Rue.



des emprunts publics et des effets publics et, d'une manière générale, du service financier des emprunts émis par l'Etat.

Pour que la gestion des fonds de l'Etat se fasse dans de bonnes conditions et dans l'intérêt général du pays, le législateur a renforcé l'autonomie de Bank Al-Maghrib vis-à-vis des pouvoirs publics en terme de politique monétaire, et ce, pour éviter toute sorte de complaisance entre les deux organismes, qui pourrait être nuisible à la stabilité financière et la santé monétaire et économique du pays.

Ainsi et en vertu de l'article 27 des nouveaux statuts de BAM :

«La Banque ne peut accorder des concours financiers à l'Etat, ni se porter garante d'engagements contractés par lui, que sous forme de facilité de caisse» (...).

Et d'ajouter : «La Banque ne peut consentir des concours financiers, sous quelque forme que ce soit, à toute entreprise ou organisme public, ni se porter garante d'engagements contractés par eux. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux établissements de crédit publics agréés en qualité de banques, pour leurs opérations de refinancement auprès de la Banque».

Toutefois, le législateur a prévu que BAM peut apporter des concours sous forme de facilités de caisse limitée à cinq pour cent des recettes fiscales réalisées au cours de l'année budgétaire écoulée. La durée totale d'utilisation de cette facilité ne peut excéder 120 jours,

consécutifs ou non, au cours d'une année budgétaire. Les montants effectivement utilisés au titre de cette facilité sont rémunérés au taux de base de refinancement des banques auprès de la Banque.

La Banque peut suspendre l'utilisation de cette facilité lorsqu'elle estime que la situation du marché monétaire le justifie.

Aussi, en raison des missions particulières relevant des domaines monétaires et financiers qui sont dévolues à BAM et de l'importance des relations qu'elle entretient avec le Trésor public, le législateur a prévu des dispositions visant le renforcement de son autonomie et son contrôle en édictant des règles strictes dans ce sens.

D'une part, la nomination du Wali de BAM se fait par un dahir et non pas par décret (confirmée par la nouvelle constitution de 2011 en son article 49) et prête serment entre les mains de Sa Majesté le Roi.

D'autre part, la Banque est soumise à plusieurs contrôles prévus respectivement par l'article 50 (celui du commissaire du gouvernement pour le compte de l'Etat), l'article 52 (celui du commissaire aux comptes) et 53 (celui enfin de la Cour des comptes), ce qui lui donne un statut distingué et exceptionnel parmi les établissements et entreprises stratégiques du pays.

Le Maroc est parmi les pays à l'avant-garde en matière d'organisation unifiée de la gestion de trésorerie publique.

Il est nécessaire de capitaliser

sur l'expérience acquise en la matière afin d'assurer un progrès continu du modèle marocain du compte courant pour une gestion des fonds publics optimisée et une grande célérité de traitement des opérations financières de l'Etat.

Pour y parvenir, cela requiert l'existence de bonnes relations de coopération et de collaboration entre le Trésor public et Bank Al-Maghrib, son banquier. On peut dire que cette condition existait et subsiste toujours entre les deux institutions dont les liens historiques comme nous venons de le relater dans notre contribution remontent à plus d'un siècle.

La poursuite de ces relations est primordiale pour mener à bien toutes les opérations techniques et de modernisation indispensables au bon fonctionnement dudit compte, étant donné que l'essentiel des ressources de l'Etat est versé sur ce compte et la plus grande partie de ses charges est réglée par les fonds qui s'y trouvent.

Le partenariat entre les services concernés du MEF et ceux de la banque centrale doit être renouvelé et renforcé en procédant à une amélioration continue de la procédure poursuivie jusqu'à maintenant dans la gestion du compte du Trésor qui passe notamment par :

- l'installation de plus d'agences de Bank Al-Maghrib dans le pays pour que les services de BAM soient plus proches des comptables du Trésor éparpillés sur l'ensemble du territoire ;

- la mise en place de systèmes d'information performant de part et d'autre permettant de faciliter le traitement des opérations concernant le compte courant du Trésor public, les consultations en temps réel de ces opérations et de l'évolution du solde de ce compte au niveau de tout le pays, à la fin de chaque journée et partant, et faire gagner beaucoup d'argent au Trésor public ;
- et le développement des moyens modernes de règlement en recourant davantage aux nouvelles technologies de l'information, ce qui pourra rendre la collecte des fonds de l'Etat et leur acheminement sur le compte du Trésor auprès de BAM plus facile et plus rapide, éviter les inconvénients résultant de l'absence de services déconcentrés de l'Administration financière dans certaines localités du territoire, et partant, diminuer les coûts administratifs de la gestion de trésorerie.



*Ancien moule à fers.
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)*

Le compte courant du Trésor : une structure et des règles de fonctionnement spécifiques



Khaddouj ZEDDAOUI
Chef du Service de la Gestion
de la Dette Publique

Le compte courant ouvert auprès de Bank Al-Maghrib (BAM) permet à la Trésorerie Générale du Royaume de prendre en charge l'ensemble des opérations d'encaissement et de décaissement et ce, dans le cadre de l'exercice de ses missions liées au contrôle et à l'exécution des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales et au recouvrement des créances publiques ainsi qu'à celles liées à son activité de collecte de dépôts auprès du public.

La diversité des intervenants et des opérations contribue à la complexité de la gestion du compte courant de l'Etat, avec comme enjeu principal la nécessité d'honorer en permanence les engagements de l'Etat.

A cet effet, le choix de la structure et des règles de gestion du compte courant du Trésor est un élément important dans la rationalisation des circuits financiers de l'Etat.

La structure choisie doit permettre d'assurer la disponibilité de la totalité des liquidités encaissées afin de garantir le paiement à bonne échéance des dépenses de l'Etat, réduire le coût des emprunts publics et maximiser le rendement des placements des excédents de liquidités.

Ces objectifs sont d'autant plus réalisables dans le cas d'un compte unique du Trésor permettant une vue d'ensemble des encaissements et des décaissements de l'Etat et assurant le principe de l'unité de trésorerie en temps réel.

Le compte unique peut épouser plusieurs variantes qui se situent entre deux structures :

- la structure purement centralisée où il s'agit d'un compte unique ouvert en général au niveau de la banque centrale par lequel transitent tous les flux financiers de l'Etat.
- la structure répartie où les organismes publics dépensiers sont autorisés à avoir des comptes courants distincts dans les banques commerciales mais les soldes de ces comptes sont virés à la fin de chaque journée au compte principal.

Au Maroc, le choix a porté sur un compte unique centralisé ouvert au niveau de Bank Al-Maghrib auquel sont rattachés des sous-comptes et dont la structure et les règles de gestion préservent les spécificités en matière de gestion financière et comptable de l'Etat.

1- Un compte courant avec une structure centralisée garant d'une grande fongibilité des avoirs de l'Etat

Le Trésor public marocain dispose d'un compte courant unique ouvert dans les livres de Bank Al-Maghrib, agent du Trésor pour ses opérations bancaires tant au Maroc qu'à l'étranger, lui permettant d'effectuer toutes les opérations libellées en dirhams et en devises pour le compte de l'Etat.

1.1- Organisation du compte courant du Trésor

Ce compte est constitué :

- d'un compte central ouvert au niveau de l'administration centrale de Bank Al-Maghrib ;
- d'un sous-compte pour les opérations de la dette publique ouvert au niveau de l'administration centrale de Bank Al-Maghrib au nom du Directeur des Finances Publiques accrédité par le Trésorier Général du Royaume ; et
- de 86 sous-comptes (comptes d'opérations) ouverts aux niveaux des succursales et agences de la Banque au nom des comptables publics accrédités par le TGR. Ils retracent l'ensemble des opérations d'encaissement et de décaissement pour lesquelles lesdits comptables sont assignataires.

Ces sous-comptes ne sont pas de véritables comptes bancaires qui dégagent des encaisses, mais un dispositif qui permet de maintenir l'identification comptable et de faire basculer au compte central, à la fin de la journée, les opérations en débit et en crédit enregistrées au niveau de chaque sous-compte.

Le suivi et la distinction des opérations pour des raisons de contrôle et de restitution de l'information s'effectuent à travers la tenue d'une comptabilité de l'Etat adaptée.

1.2- Architecture fonctionnelle du compte courant du Trésor

La structure du compte courant du Trésor est une structure centralisée basée sur le principe de l'unité de caisse et de l'unité de trésorerie qui assure la fongibilité de tous les avoirs publics quelle que soit leur utilisation finale.

La centralisation sur un compte unique tenu à la banque centrale de l'ensemble des fonds publics (de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics tenus de déposer leurs fonds auprès de l'Etat), procure à l'Etat des marges de manœuvre financières et lui permet de ce fait, de faire face, dans les meilleures conditions possibles, à ses obligations financières et procéder, le cas échéant, au placement des excédents de trésorerie dans le cadre d'une gestion active de la trésorerie.

Le pilotage global du compte principal est centralisé au sein du Ministère de l'Economie et des Finances au niveau de la Direction du Trésor et des Finances extérieures qui est chargée de la gestion de la trésorerie de l'Etat et du financement.

La Trésorerie Générale du Royaume

y contribue à travers la remontée et la revalorisation de l'information financière nécessaire pour une meilleure gestion des finances publiques et une optimisation de la trésorerie publique.

2- Des règles et des processus de gestion permettant d'asseoir les bases d'une maîtrise des flux financiers et d'une optimisation de la gestion de la trésorerie

2.1- Les accréditations des comptables

Les accréditations des comptables auprès de Bank Al Maghrib ainsi que leur annulation suite à une cessation d'activité, de départ à la retraite, de décharge de responsabilité ou de mutation se font sur demande du Trésorier Général du Royaume.

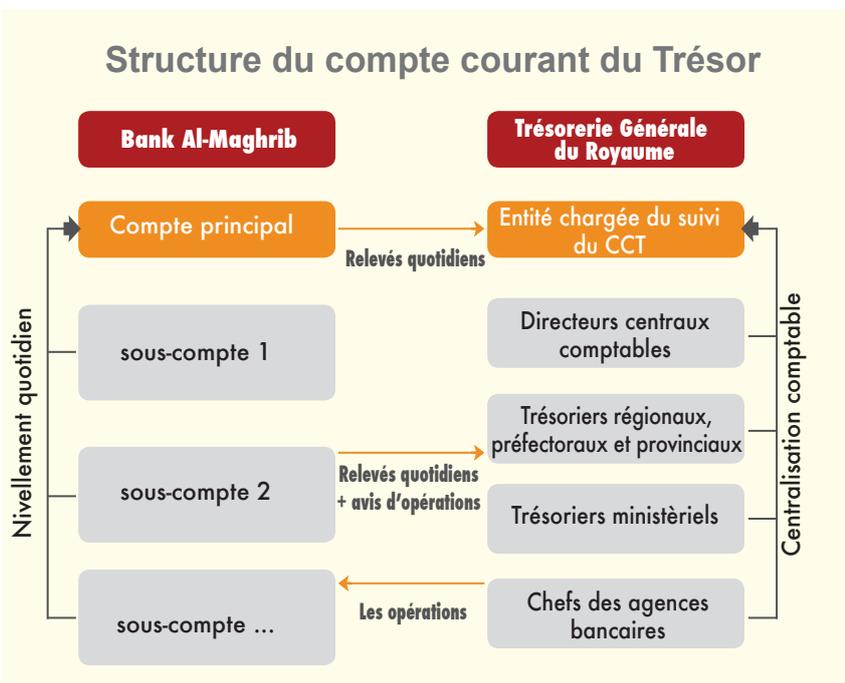
Ces accréditations concernent les Directeurs centraux comptables, les Trésoriers ministériels, les Trésoriers régionaux, provinciaux et préfectoraux et les Chefs des agences bancaires.

Depuis le 1er janvier 2005, il a été procédé à la suppression des accréditations auprès de Bank Al Maghrib des comptables de base (percepteurs, receveurs de l'administration fiscale et receveurs des douanes), et ce afin d'asseoir les bases d'une meilleure maîtrise des flux financiers.

2.2- Le compte courant du Trésor ne peut être débiteur

Le compte courant du Trésor ne peut être débiteur et la banque centrale, conformément à la loi N° 76-03 portant statut de BAM «ne peut accorder des concours financiers à l'Etat, ni se porter garante d'engagements contractés par lui, que sous forme de facilité de caisse. La facilité de caisse est limitée à cinq pour cent des recettes fiscales réalisées au cours de l'année budgétaire écoulée. La durée totale d'utilisation de cette facilité ne peut excéder 120 jours, consécutifs ou non, au cours d'une année budgétaire. Les montants effectivement utilisés au titre de cette facilité sont rémunérés au taux de base de refinancement des banques auprès de la Banque».

Ainsi, dans un contexte où l'Etat ne fait plus recours aux concours financiers auprès de la banque centrale et où la relation entre les deux est une relation banque-client, la gestion de la trésorerie publique a évolué vers une utilisation active d'instruments d'emprunt à très court terme en cas d'apparition de besoins ponctuels de trésorerie et de placement de fonds en cas de constatation d'excédents de trésorerie du compte courant du Trésor.



2.3- Des délais d'exécution des opérations fortement compressés grâce aux nouvelles technologies

Les circuits et les processus d'exécution des opérations de recettes et de dépenses publiques sont considérablement impactés par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication notamment en termes de délai et de visibilité.

En effet, la Trésorerie Générale du Royaume a procédé au développement, au paramétrage et au déploiement d'une panoplie de systèmes d'information portant sur les dépenses, les recettes, la paie, l'activité bancaire et la comptabilité.

Ces systèmes ont été mis en place dans le cadre d'une stratégie visant la modernisation de la gestion publique pour une meilleure optimisation et une plus grande maîtrise des circuits et des délais d'exécution des traitements, et ce afin de garantir un service performant au profit des utilisateurs et des partenaires et d'assurer une information de qualité et en temps réel nécessaire pour éclairer les prises de décision et notamment en matière de gestion de trésorerie.

Le niveau de développement du système bancaire au Maroc, notamment avec la modernisation des systèmes de paiement de masse et la mise en place du Système Interbancaire Marocain de Télé compensation (SIMT), a également contribué à la facilitation de l'encaissement des ressources et du décaissement des dépenses et ce, par la pluralité des moyens de paiement offerts et la célérité des opérations selon des délais uniformes sur l'ensemble du territoire donnant plus de visibilité aux différents acteurs.

2.4- Un système d'information qui fluidifie le processus d'encaissement des recettes

Tel que stipulé par le décret de la comptabilité publique, les recettes publiques sont réalisées par versement d'espèces ou remise de chèques bancaires auprès des comptables publics, par versement ou virement au profit du compte courant du Trésor et, dans les cas prévus par les lois et règlements, par remise de valeurs ou d'effets de commerce.

Elles peuvent également être réalisées par paiement au moyen de cartes bancaires ou tout autre moyen de paiement prévu par la réglementation en vigueur.

Ces opérations de recettes, selon leur mode de paiement, impactent dans des délais différents le compte courant du Trésor (CCT) :

- Paiements par chèque : les montants des chèques tirés au profit du Trésor, remis à l'encaissement par les comptables publics auprès des agences de BAM, sont portés d'office au crédit des sous-comptes des comptables présentateurs le jour de leur présentation. En cas de rejet de chèque, la banque centrale procède à un débit d'office du sous-compte concerné au lieu et place de l'ex chèque de couverture.
- virements bancaires : les montants des virements effectués au profit du Trésor sont portés au crédit du CCT le jour j+1, délai uniforme généré par le SIMT.
- versements d'espèces : ils sont ajoutés aux encaisses liquides des comptables publics. Ces encaisses ont une limite réglementaire au-dessus de

laquelle, les disponibilités dégagées sont versées au compte courant du Trésor.

- autres moyens de paiement: les montants des recettes sont portés au crédit des sous comptes du CCT le jour de leur encaissement effectif.

Le circuit des recettes publiques est considérablement imprégné par le développement et le déploiement par la TGR du système de gestion intégrée des recettes (GIR) visant à faciliter et à moderniser le paiement des créances publiques et à assurer un système efficace de reporting.

La richesse et la pertinence des informations produites devraient assurer une grande visibilité sur les recettes et sur les délais de leur traitement et de leur imputation au compte courant du Trésor, ce qui serait d'un grand apport en matière de suivi de l'exécution des finances publiques et également du pilotage du compte courant.

2.5- Décaissement des dépenses : un dispositif de paiement centralisé pour une réduction des délais et un meilleur suivi du compte courant du Trésor

Le règlement des dépenses publiques s'effectue principalement par virement bancaire et dans certains cas par remise de chèques ou, éventuellement, en numéraire.

2.5.1- Virement centralisé

Le règlement par virement des dépenses publiques, hors salaires du personnel, se fait dans le cadre d'un processus de virement centralisé mis en place par la Trésorerie Générale du Royaume, depuis le 2 juillet 2012, pour une optimisation des circuits de l'exécution des dépenses

publiques et une meilleure gestion de la trésorerie.

La mise en place de ce processus a été facilitée grâce au système intégré de la dépense (GID) intégrant aussi bien les dépenses de l'Etat que celles des collectivités territoriales.

Ce processus de virement centralisé consiste en un transfert automatique quotidien des virements des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales par les comptables assignataires via la plateforme de la centralisation des virements dématérialisés.

L'entité au niveau central de la Trésorerie Générale du Royaume chargée de la gestion de ladite plateforme procède à la génération de la lettre de virement et du fichier de la liste des bénéficiaires y afférents et à leur transmission le lendemain à Bank Al-Maghrib pour exécution.

Elle dispose ainsi le jour «j» de l'information relative au montant global du virement qui sera porté le jour «j+1» au débit du sous compte du CCT de ladite entité.

Quant à la paie du personnel de l'Etat et des collectivités territoriales, prise en charge au niveau du système intégré Wadef@ujour, la Direction des dépenses du personnel au sein de la Trésorerie Générale du Royaume est chargée d'en assurer la liquidation, l'émission et d'exécuter, après visa par les comptables assignataires, le virement de la paie.

Elle transmet à Bank Al-Maghrib, l'avant dernier jour ouvrable du mois, une lettre de virement avec un fichier donnant la répartition par banque et adresse les fichiers des listes nominatives des bénéficiaires directement aux banques.

Le sous-compte ouvert auprès de

la banque centrale au nom de cette Direction est alors débité le jour même du montant global de la paie.

2.5.2- Virement décentralisé

Le virement décentralisé concerne les opérations de virement destinées :

- aux comptes fonds particuliers tenus chez le comptable lui-même ou chez le comptable de rattachement ;
- aux comptes ouverts à Bank Al-Maghrib ;
- aux comptes tenus à l'étranger ;
- aux comptes ouverts en dirhams convertibles.

Pour ces opérations, les comptables assignataires adressent leurs demandes de virements directement aux agences de Bank Al-Maghrib qui exécutent l'opération par le débit des sous-comptes des comptables concernés le jour même.

2.5.3- Paiement par chèque d'assignation ou en numéraire

Quant aux salaires en numéraire ou par voie de billeteur et de toute autre dépense payable au vu des titres présentés par les créanciers, leurs règlements sont assurés par les comptables publics par chèque d'assignation ou remise d'espèces le jour de leur présentation par les bénéficiaires.

Ces opérations n'impactent le compte courant du Trésor que lors de la présentation des chèques par les bénéficiaires pour encaissement ou indirectement à travers les opérations d'approvisionnement ou de dégageement des caisses des comptables.

2.5.4- Opérations donnant lieu à débit d'office du CCT

Le débit d'office concerne les opérations imputées directement par

Bank Al-Maghrib au débit des sous-comptes des comptables concernés. Il s'agit principalement des frais de transfert et commissions.

2.6- approvisionnement et dégageement des caisses des comptables et convoyage de fonds

Les opérations de retrait ou de versement auprès des agences de la banque centrale sont effectuées principalement par les comptables au titre d'approvisionnement ou de dégageement des caisses.

En fait, les comptables publics disposent d'une caisse dont la limite autorisée de l'encaisse est fixée par voie réglementaire. Au-delà des encaisses autorisées, les disponibilités sont versées au compte courant du Trésor.

Afin de garantir plus de sécurité et un meilleur suivi de ces opérations, elles ont été confiées à des convoyeurs de fonds qui assurent le transport et le traitement des fonds, conformément aux exigences et normes de Bank Al-Maghrib, en provenance et à destination des postes comptables et également des Guichets Automatiques Bancaires (GAB) de la TGR.

Ces opérations sont annoncées le jour «j-1» et sont enregistrées au CCT au niveau des sous comptes des comptables concernés le jour de leur exécution, soit le jour «j» pour les approvisionnements et le jour «j+1» pour les dégageements.

Une gestion automatisée de ces encaisses qui sont hors circuit du CCT permettrait d'assurer une plus grande maîtrise dans leur gestion et éviter des fonds oisifs que les comptables publics seraient enclins à garder par devers eux avec toutes les conséquences en terme de trésorerie et de sécurité des fonds.

2.7- Les comptes ouverts à l'étranger au nom des agents comptables à l'étranger (ACE)

Les agents comptables placés auprès des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger ainsi que les régisseurs diplomatiques dans le cadre de l'exercice de leurs missions d'encaissement de recettes et de paiement des dépenses effectués au niveau de leur poste, ont des comptes ouverts chez des banques commerciales à l'étranger avec une articulation périodique au niveau du compte courant du Trésor.

L'approvisionnement de ces comptes en devises se fait par le trésorier ministériel auprès du ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale en tant que trésorier des chancelleries diplomatiques et consulaires, chargé du contrôle hiérarchique et de la coordination de l'activité des agences comptables placées auprès des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger. Les transferts se font par Bank Al-Maghrib sur le sous-compte dudit trésorier au profit du compte du poste demandeur.

Pour une meilleure maîtrise de ces versements et une minimisation des fonds oisifs, l'approvisionnement se fait sur la base d'une demande effectuée par l'agent comptable concerné adressée au Trésorier ministériel appuyée de la situation du compte courant bancaire, d'un extrait du relevé bancaire, de la situation de la caisse et des prévisions de dépenses et de recettes du poste en question.

2.8- Les comptes fonds particuliers pour le financement des besoins du Trésor

Dans le cadre de l'exercice de son activité bancaire pour le financement des besoins du Trésor, la Trésorerie Générale du Royaume assure la collecte de l'épargne en comptes de dépôts de fonds à vue et à terme, la prise en charge des opérations de caisse liées à cette activité, les encaissements des chèques et effets de commerce et l'exécution des virements à l'intérieur du pays et à l'étranger.

C'est à travers cette activité que les fonds des établissements et organismes publics, soumis à l'obligation de dépôt de leurs fonds auprès de l'Etat, sont intégrés dans les circuits du Trésor.

Les comptables assurant la gestion d'une activité bancaire ont des sous-comptes ouverts auprès des agences de la banque centrale par lesquels transitent l'ensemble des opérations objet d'un échange via le Système Interbancaire Marocain de Télé compensation (SIMT) ou le Système de Règlement Brut Marocain (SRBM).

Les opérations exécutées dans le cadre du SRBM sont imputées auxdits sous-comptes le jour même. Quant au délai de règlement des opérations échangées via SIMT, il est fixé par la convention interbancaire des échanges dans le SIMT de mars 2012.

Les opérations de retrait ou de versement en numéraire impactent les encaisses liquides desdites agences et se répercutent sur le compte courant à travers les opérations de dégagement ou d'approvisionnement des caisses de ces agences.

Ces opérations afférentes à l'activité bancaire sont traitées au niveau d'un système d'information OLYMPIC intégré et centralisé permettant une dématérialisation de tous les flux et un traitement des opérations en temps réel, ce qui permet d'enrichir l'information produite par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) aux fins de gestion de la trésorerie en termes de prévisions des opérations bancaires impactant le compte courant du Trésor (CCT).

2.9- Les opérations de la dette du Trésor

2.9.1- Intervenants en matière de gestion de la dette

La gestion du processus d'endettement et de la trésorerie publique est confiée à la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE). Cette Direction est chargée d'assurer l'équilibre de la trésorerie publique et de mobiliser l'ensemble des concours intérieurs et extérieurs nécessaires à cette fin tout en veillant à réduire le coût et les risques y afférents.

Quant à l'aspect comptable, il est assuré par la TGR chargée du paiement des échéances de la dette, du contrôle et de la comptabilisation des opérations de recettes et de dépenses et de la tenue et du suivi des comptes de la dette.

Dans ce processus, Bank Al-Maghrib (BAM) intervient au niveau des aspects liés aux paiements de la dette et des données sur le CCT. En effet, à ce titre la loi n°04.15 portant statut de BAM stipule que : «BAM est chargée, conformément à la réglementation en vigueur, des opérations d'émission, de rachat, de conversion et de remboursement des emprunts publics et des effets publics et, d'une manière générale,

du service financier des emprunts émis par l'Etat».

2.9.2- Flux relatifs à la dette

Les flux financiers générés par les opérations de la dette sont enregistrés au niveau du sous-compte ouvert à BAM au nom du Directeur des Finances publiques en sa qualité de comptable assignataire desdites opérations.

Ces opérations obéissent à un calendrier précis et les dates de leur imputation au CCT sont généralement connues à l'avance.

En fait, la dette intérieure est constituée quasi totalement des bons du Trésor émis par adjudication dont les séances d'émission sont programmées chaque mardi pour les offres compétitives et éventuellement le vendredi pour les offres non compétitives. Quant aux bons à très court terme (7 à 45 jours), ils peuvent être émis hors calendrier.

Le sous-compte du CCT précité est crédité du montant des bons souscrits le lundi suivant le jour de l'adjudication pour les bons de maturité supérieure ou égale à 13 semaines et le jour suivant le jour de l'adjudication pour les bons à très court terme.

Quant aux opérations de paiement des échéances en intérêts et en principal au titre des bons émis par adjudication, BAM est autorisée par le Trésorier général du royaume à débiter d'office le compte courant, à la date du jour de leur échéance, des montants afférents à ces échéances au profit des établissements créanciers.

Les opérations de la dette extérieure concernent les emprunts contractés en devises auprès des organismes et institutions internationaux et des Etats étrangers ainsi que les émissions obligataires mobilisées sur le marché financier international.

Les fonds au titre des emprunts extérieurs, y compris ceux relatifs à la procédure de fonds de roulement, sont versés par les bailleurs de fonds au profit du sous compte de la dette ouvert auprès de BAM.

Quant aux opérations de règlement des commissions, intérêts et principal dus, la Trésorerie Générale du Royaume adresse des lettres de virement en devises à Bank Al Maghrib, aux fins de virement des sommes dues aux bailleurs de fonds concernés.

Ces ordres sont traités par l'administration centrale de BAM conformément aux règles internationales usuelles en matière d'opérations de change.

Ainsi, le sous-compte du CCT est débité le jour «j-2» pour les ordres ayant une échéance «j» et les avis de débit y afférents sont transmis avec le relevé le jour «j+1» au comptable assignataire.

2.10- Nivellement automatique du compte courant

En fin de journée, les agences et succursales de la banque centrale procèdent au nivellement du compte courant principal de toutes les opérations de débit et de crédit enregistrées au niveau des sous-comptes des comptables du Trésor ouverts à leur niveau. Ainsi les sous-comptes sont arrêtés avec «un solde nul» et les relevés sont édités.

Ces relevés quotidiens auxquels sont joints les avis d'opération sont transmis aux comptables concernés le lendemain. Ils font ressortir tous les mouvements de crédit et de débit du sous-compte en question et une ligne «Trésor public» en débit et en crédit pour l'opération de nivellement.

Quant au relevé quotidien du compte courant principal, il est transmis à la Direction des comptes publics, chargée du suivi du compte courant du Trésor. Ce relevé fait ressortir le solde de la veille, les opérations de débit et de crédit de tous les sous-comptes du compte courant du Trésor et le solde de la fin de la journée.

La mise en place du système d'information dit «BACETE» au niveau de la Banque centrale devra permettre un accès direct par la Trésorerie Générale du Royaume pour le suivi de la situation du compte courant principal en temps réel.

2.11- Pilotage du compte à travers une gestion active de la trésorerie

La gestion active de la trésorerie publique permet à l'Etat d'honorer en permanence ses engagements et d'assurer la meilleure rémunération possible de ses liquidités pour atténuer la charge de la dette.

A cet effet, une convention a été signée en 2009 entre la Banque centrale et le ministère des finances portant sur les modalités de gestion des excédents et des besoins du compte courant du trésor par rapport à une fourchette fixée du solde dudit compte.

La structure centralisée du compte courant du Trésor et la mise en place du système d'information «BACETE» au niveau de la Banque

centrale permettent à cette dernière de procéder à une consolidation automatique des sous-comptes du CCT et de produire une situation provisoire du solde au cours de la journée.

En outre, la mise en place de systèmes d'information intégrés pour la gestion des dépenses et des recettes publiques et de l'activité bancaire et de nouveaux processus de paiement ont contribué à une plus grande visibilité en matière des flux financiers impactant le compte courant du Trésor et à une valorisation des informations financières produites par la TGR aux fins de gestion de la trésorerie publique.

Dans le cadre de l'exécution des opérations afférentes à la gestion de la trésorerie, la Banque centrale est autorisée par le Trésorier Général du Royaume à débiter d'office le CCT du remboursement des emprunts et du montant des excédents placés. De même, elle crédite d'office ledit compte des recettes des emprunts et du montant des placements remboursés.

Les opérations relatives aux placements sont retracées par BAM au niveau du sous-compte du Trésorier Ministériel auprès du Ministère de l'Economie et des Finances et celles des emprunts au niveau du sous-compte dédié à la dette.

2.12- Le rapprochement bancaire

Le rapprochement bancaire concernant les sous-comptes se fait au niveau des comptables accrédités sur la base des relevés quotidiens et avis transmis par BAM sur support papier. Il permet de suivre les opérations du sous-compte pour en connaître les montants et les dates de valeur, en vue de s'assurer du paiement des chèques émis, de l'exécution des ordres de virement et de l'encaissement des chèques et virements reçus.

Quant au rapprochement bancaire pour le compte courant principal, il se fait au niveau central par l'entité chargée de la centralisation de la comptabilité et du suivi du compte courant du Trésor sur la base des relevés quotidiens transmis par la Banque centrale et des états de concordance transmis mensuellement par les comptables. Ces relevés retracent les nivellements de tous les comptables aussi bien en débit qu'en crédit, détaillés par date et par poste comptable. Ce rapprochement permet de s'assurer de la conformité entre la situation du solde du compte courant principal du trésor à BAM avec celle dégagée de la comptabilité.

Il demeure évident qu'une évolution vers une interface sécurisée entre le système de la Banque centrale et le système d'information comptable SI-PCE de la TGR contribuera à un rapprochement automatisé et quotidien.

Conclusion

La mise en place des différents systèmes applicatifs au sein de la Trésorerie Générale du Royaume et de Bank Al-Maghrib, de même que l'état d'avancement du système bancaire marocain constituent un levier d'efficacité du modèle de compte courant unique centralisé dont notamment sa capacité à fournir des informations en temps réel.

Il est donc important d'explorer les voies d'optimisation de ces différents systèmes. L'objectif étant d'améliorer davantage les règles de gestion financière à travers notamment l'automatisation des opérations du compte unique du Trésor (CUT), l'accès en temps réel aux états du compte, la mise en place à terme d'un système d'annonces des opérations, la revalorisation de l'information notamment, celle concernant l'encours des engagements et des montants à payer nécessaires à la programmation et à une optimisation de la gestion de trésorerie, composante essentielle d'un système efficace de gestion des finances publiques et outil précieux pour minimiser les coûts d'emprunt supportés par l'Etat.

BANQUE D'ÉTAT
DU MAROC

DIRECTION

Ordre de Paiement Télégr.
en faveur du Receveur
des Télégraphes Chérifiens
à Tanger

Rabat, le 18 juin 1920

Monsieur le Trésorier Général,

Comme suite à notre conversation téléphonique de ce matin, nous vous remercions que votre Chef Social de Tanger nous fait savoir que vos ordres télégraphiques de paiement en faveur de Monsieur le Receveur des Télégraphes Chérifiens lui sont transmis en clair et que ce procédé n'offre aucune sécurité.

Dans le but de donner un caractère d'authenticité à ces ordres, en même temps que pour éviter toute transmission frauduleuse possible, nous vous soumettons un code que vous pourrez employer à l'avenir.

Nous vous prions de bien vouloir l'examiner et de nous faire savoir s'il comporte bien toutes les garanties désirables.

Ce code n'entrera en vigueur qu'après que nous aurions transmis le double à votre Chef Social, et au moment où il en aura eu réception.

Lettre de la Banque d'Etat du Maroc du 18 juin 1920 au Trésorier Général au sujet du code confidentiel de sécurité des ordres télégraphiques de paiement en faveur du Receveur des télégraphes chérifiens de Tanger.
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)



Ahmed ABBAR
Directeur des comptes publics

Le compte courant du Trésor et les impératifs de la gestion de la trésorerie publique

La gestion de la trésorerie constitue une fonction primordiale du dispositif de gestion des finances publiques.

Elle permet de s'assurer qu'à tout moment l'Etat dispose des fonds nécessaires lui permettant d'honorer ses engagements financiers.

Les engagements auxquels l'Etat doit faire face résultent :

- des dépenses émises par les ministères et par les collectivités territoriales, y compris les dépenses de personnel ;
- des charges de la dette ;
- des retraits sur les dépôts des établissements et entreprises publics ainsi que des particuliers.

Les difficultés liées à la gestion de la trésorerie publique tiennent au fait que les facteurs d'assèchement des liquidités (paiements, retraits, ...) l'emportent souvent sur les facteurs de rentrées des fonds (recettes, dépôts, etc).

La gestion de la trésorerie renvoie à toutes les décisions prises au quotidien afin de réduire le coût des emprunts pour le Trésor Public, à travers la coordination des entrées et des sorties des flux financiers, ce qui influe sur les montants à emprunter, leur durée et éventuellement sur le placement des excédents du compte courant du Trésor.

La mise en place par l'Etat d'un système de gestion de la trésorerie n'est pas un choix ou un luxe. Au contraire, c'est une contrainte pour les services concernés du ministère de l'économie et des finances afin de faire face aux obligations financières de l'Etat.

La gestion de la trésorerie publique a

pour principaux objectifs de :

- réduire les tensions de trésorerie nées de la non concordance entre les recettes et les dépenses ;
- limiter, autant que faire se peut, le recours à l'emprunt ;
- minimiser les encaisses oisives en plaçant les excédents de trésorerie dans le cadre du marché monétaire.

La mise en place d'un système de gestion de la trésorerie est indispensable du fait de l'existence de plusieurs facteurs contraignants.

Le premier facteur se rapporte aux statuts de Bank Al-Maghrib qui limitent de manière drastique les concours financiers à l'Etat.

A ce titre, il importe de préciser que depuis 2006, l'Etat n'a bénéficié d'aucun concours financier de la part de la banque centrale.

Le deuxième facteur concerne les contraintes liées au paiement à temps des salaires et des échéances de la dette.

Le troisième facteur a trait à la contrainte liée aux délais de paiement des dépenses publiques et aux intérêts moratoires qui s'y rattachent.

Le quatrième facteur est relatif au calendrier de rentrée des recettes fiscales qui ne coïncide pas forcément avec les dépenses de fin de mois.

Le dernier facteur tient au fait que l'Etat est le garant en dernier ressort du secteur public, et à ce titre, il doit être prêt à faire face à tout défaut de paiement des entités de ce secteur.

Un bon système de gestion de la trésorerie est tributaire de la mise en place des instruments et mécanismes

suivants :

1- l'existence d'un compte unique du Trésor

Le compte unique du Trésor est un dispositif qui consiste à centraliser sur un seul compte, tenu à la banque centrale, l'ensemble des fonds publics de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et entreprises publics.

Il est fondé sur le principe de l'unité de caisse et de l'unité de la trésorerie et il se compose d'un compte bancaire et d'une série de sous-comptes à solde nul en fin de journée, à partir desquels l'Etat effectue la totalité de ses encaissements et décaissements.

Le compte unique du Trésor permet à l'Etat de faire face, dans les meilleures conditions possibles, à ses obligations financières et à procéder, le cas échéant, au placement des excédents de trésorerie.

Le compte unique du Trésor permet ainsi aux gestionnaires de la trésorerie publique d'avoir une vue d'ensemble sur les liquidités dont l'Etat dispose.

Il importe de préciser à ce titre, que «le compte unique du Trésor (CUT) est un outil essentiel de consolidation et de gestion performante de la trésorerie de l'Etat, permettant notamment de réduire les coûts d'emprunt.

D'ailleurs, dans les pays où les comptes bancaires de l'Etat sont dispersés, la création d'un compte unique du Trésor devrait être l'une des priorités de la réforme des finances publiques»⁽¹⁾.

Les sous-comptes du compte unique du Trésor sont domiciliés au niveau des vingt agences qui forment le réseau de Bank Al-Maghrib sur le territoire national.

Ils sont ouverts au nom de certains comptes relevant de la Trésorerie Générale du Royaume, habilités à débiter le compte unique du Trésor, pour leurs propres opérations et/ou celles des autres comptes rattachés (percepteurs (185), receveurs de l'administration fiscale (95), receveurs des douanes (34) et secrétaires greffiers(243)).

Il s'agit des trésoriers régionaux (8), des trésoriers ministériels (17), des trésoriers préfectoraux et provinciaux (55), des agents comptables auprès des institutions constitutionnelles (4), du directeur des dépenses de personnel, du directeur des finances publiques pour les opérations de la dette et du directeur des comptes publics pour les virements centralisés.

2- la limitation du maniement des fonds aux seuls comptes publics

Selon les dispositions de l'article 3 du décret Royal n° 330-66 portant règlement général de comptabilité publique, «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 maniement 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 comptes publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements».

Pour l'exécution des dépenses publiques dont il a la charge, un comptable public n'a pas à se soucier du solde du compte unique du Trésor. Il paie à vue les dépenses à hauteur des crédits dont il est comptable assignataire.

3- l'obligation de dépôt des fonds publics dans les circuits du Trésor

Selon les dispositions de l'article 54 du décret Royal n° 330-66 portant règlement général de comptabilité publique, «Les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont obligatoirement déposés au Trésor».

De même, l'article 18 précise que «Au-dessus des encaisses autorisées et sous réserve des mouvements de fonds entre comptes, les disponibilités sont versées au compte courant du Trésor à la Banque du Maroc».

L'obligation de dépôt des fonds des collectivités territoriales et des autres organismes publics se justifie notamment par le caractère public de leurs fonds qui proviennent généralement de subventions et de contributions obligatoires.

Cette obligation s'explique notamment par le besoin de garder les fonds publics dans le giron du Trésor, afin d'éviter de les retrouver parmi les soumissions des banques dans le cadre du marché des adjudications des bons du Trésor. L'Etat se trouverait de ce fait, en

train de rémunérer ses propres ressources.

4- la mise en place d'un marché d'adjudication des bons du Trésor

qui permet à l'Etat de se financer aux conditions du marché.

Le marché des adjudications des bons du Trésor fait intervenir la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, Bank Al-Maghrib et les intervenants en valeurs du Trésor (IVT) pour ce qui concerne les opérations d'émission et d'encaissement des recettes d'emprunt.

Il fait intervenir aussi la Trésorerie Générale du Royaume pour la comptabilisation des recettes et des remboursements des échéances y afférents.

Le marché des adjudications est encadré par une circulaire de Bank Al-Maghrib et un arrêté annuel fixant les modalités d'emprunt et de remboursement, les maturités, etc.

Durant l'année 2018, les bons du Trésor émis par voie d'adjudication ont représenté 90% de la totalité des emprunts intérieurs et extérieurs de l'Etat.

5- l'autorisation de placer les excédents de trésorerie et de procéder à une gestion active de la dette

Le ministère de l'économie et des finances est autorisé à :

- placer les excédents du compte unique du Trésor sur le marché interbancaire⁽²⁾ ;
- recourir au marché monétaire pour faire face à des besoins à très court terme⁽³⁾ ;

1- Sailendra Pattanayak et Israel Fainboim, Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre, IMF, Working Paper, Mai 2010

2- Décret n° 2.06.567 du 31 décembre 2006 portant délégation de pouvoir au ministre des finances et de la privatisation, en vue de procéder au placement des excédents du compte courant du Trésor auprès des établissements bancaires.

3- Arrêtés annuels du ministre de l'économie et des finances relatifs au placement des excédents du compte courant du Trésor auprès des banques et aux emprunts à très court terme.

- procéder à une gestion active de la dette intérieure en vue d'en ajuster le profil quand les conditions du marché sont favorables. Il s'agit des opérations de rachat et d'échange de bons du Trésor émis par voie d'adjudication.

6- la mise en place de systèmes d'information intégrés et fiables,

qui permettent l'optimisation des délais, la simplification des procédures et la disponibilité en temps réel des informations financières.

A ce titre, il est à souligner que le ministère de l'économie et des finances a mis en place les systèmes d'information suivants :

Au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume :

- un système de gestion intégrée des dépenses (GID), un système de gestion intégrée des recettes (GIR) et un système de gestion des dépenses de personnel (wadef@ujour) ;
- un système pour la gestion des dépôts au Trésor qui permet la disponibilité d'informations fiables sur les rentrées et les sorties de fonds (olympic) ;
- un système centralisé de tous les paiements devant transiter par le compte unique du Trésor.

Au niveau de la Direction Générale des Impôts et de l'Administration des Douanes et Impôts Indirects, des systèmes d'information de télé-déclaration et de télépaiement des principaux impôts et taxes ont été mis en place, ce qui permet l'acheminement rapide des fonds au compte unique du Trésor.

Au niveau de la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, un système de gestion intégrée a été mis en œuvre pour faciliter la gestion de

la dette et de la trésorerie publique.

Ce système permet d'anticiper les flux de liquidités et la prise de décisions à temps pour ce qui concerne le placement des excédents, la mobilisation des ressources par adjudication ou, le cas échéant, le recours à l'emprunt sur le marché interbancaire.

Une gestion optimale de la trésorerie publique est tributaire de la maîtrise des circuits d'informations sur les mouvements financiers qui impactent le compte unique du Trésor et la disponibilité et l'efficacité de ces informations entre les différents acteurs impliqués, de par leurs attributions, dans cette gestion.

Les principaux intervenants au niveau de la trésorerie de l'Etat se présentent comme suit :

- **La Direction du Trésor et des Finances Extérieures** est chargée d'assurer l'équilibre de la trésorerie publique et de mobiliser l'ensemble des concours intérieurs et extérieurs nécessaires à cette fin.

Elle procède à toute opération de trésorerie, effectue l'émission des bons du Trésor et le placement des excédents et gère la dette publique interne et externe.

- **La Direction du Budget** agit sur la trésorerie publique principalement à travers les décisions de déblocage des différents transferts et subventions.

- **Les ordonnateurs de dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales**, dont le niveau et le rythme d'exécution des dépenses exercent une pression constante sur les disponibilités au niveau du compte courant du Trésor.

- **Les déposants institutionnels ou particuliers** agissent sur la trésorerie publique à travers leurs décisions de retrait ou de dépôt de fonds.

- **La Direction Générale des Impôts et l'Administration des Douanes et Impôts Indirects** agissent sur la trésorerie publique à travers le rythme :

- de perception des recettes fiscales et leur acheminement au compte courant du Trésor ;
- de vérification et de redressement, le cas échéant ;
- d'instruction des dossiers se rapportant aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux.

- **La Trésorerie Générale du Royaume** est chargée notamment :

- du paiement de toutes les dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- du recouvrement des créances publiques, notamment les impôts et taxes émis par voie de rôles, les recettes des comptes spéciaux et des services de l'Etat gérés de manière autonome, les recettes de monopoles, les recettes diverses des ministères, etc. ;
- de la gestion des dépôts des correspondants du Trésor et des particuliers.

- **La banque centrale** est «l'agent financier du Trésor pour ses opérations de banque tant au Maroc qu'à l'étranger. La banque est chargée, dans les conditions fixées par voie réglementaire, des opérations d'émission, de conversion et de remboursement des emprunts publics et des effets publics et, d'une manière générale, du service financier des emprunts émis par l'Etat»⁽⁴⁾.

Elle gère le compte unique du Trésor auquel sont imputées quotidiennement, toutes les opérations de recettes et de dépenses réalisées par les comptes publics.

Le compte unique du Trésor est tenu au niveau de l'Administration centrale de l'institut d'émission.

4- Article 12 de la loi n° 76-03, portant statut de Bank Al-Maghrif.



Bank Al-Maghrib procède quotidiennement au nivellement de toutes les opérations de recettes et de dépenses retracées par les différents sous-comptes pour déterminer le solde du compte unique du Trésor en fin de journée.

Pour les besoins de la gestion de la trésorerie, Bank Al-Maghrib communique un relevé quotidien retraçant le solde de la veille, les opérations de la journée en débit et en crédits ainsi que le solde à la fin de la journée.

Afin d'améliorer les services rendus au Trésor, Bank Al-Maghrib a mis en place un système d'information destiné à faciliter la gestion du compte unique du Trésor et à répondre

aux attentes des gestionnaires de la trésorerie publique en termes de disponibilité des informations relatives aux opérations retracées au niveau du compte et à l'évolution du solde en cours de journée.

Dès l'entrée en service de ce système, il sera possible aux comptables publics de consulter en temps réel les opérations impactant le compte courant du Trésor, d'éditer les avis et le relevé et de consulter le solde du compte unique du Trésor.

Pour une meilleure gestion de la trésorerie publique, il est nécessaire de mettre en place les principaux facteurs suivants :

- inscrire la gestion de la trésorerie publique au niveau d'un texte

juridique pour rendre obligatoire la communication des informations relatives aux opérations qui impactent le compte courant du Trésor ;

- mettre en place un système d'annonce ;
- étendre le nombre d'agences de Bank Al-Maghrib pour permettre l'acheminement rapide des valeurs remises aux comptables en paiement des créances ;
- mettre en service le nouveau système d'information de Bank Al-Maghrib pour faciliter les consultations en temps réel des opérations, des relevés et du solde du compte courant du Trésor.



Titre de dette de l'Etat - Rabat.
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)



Titre de dette de l'Etat - Casablanca.
(Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)



Younes RIAHI
Trésorier Ministériel
auprès du Ministère de
l'Économie et des Finances

Les placements de l'excédent du compte courant du Trésor : L'autre aspect de la gestion active de la trésorerie.

Afin d'honorer ses obligations, notamment en termes de règlement de ses différentes dépenses régaliennes et autres, l'Etat dispose de sa propre trésorerie sous la forme d'un compte courant ouvert à Bank Al-Maghrib (BAM) sous l'appellation du compte courant du Trésor.

En effet et à l'instar des entreprises privées, l'Etat a mis en place ses propres mécanismes de gestion active de sa trésorerie ; ces mécanismes consistent certes, en des emprunts à court terme sur le marché financier pour subvenir aux besoins de financement du Trésor, mais également, aux placements des excédents du compte courant du Trésor auprès des établissements bancaires lorsque ce dernier présente une situation excédentaire.

C'est ainsi qu'en 2017, la Direction du Trésor et des Finances Extérieures a procédé, au nom de l'Etat marocain, à 328 opérations de placement dont 14 à blanc et le reste avec prise de possession⁽¹⁾, et ce, contre 305 opérations en 2016.

Le montant global des placements effectués en 2017 a atteint **857.1 milliards de dirhams contre 695.1 milliards de dirhams** en 2016, soit une augmentation de 23%.

Cette augmentation considérable s'explique par deux facteurs. Le premier est lié à l'augmentation du disponible du compte courant du Trésor ; le deuxième facteur est la

hausse des besoins en liquidités des banques⁽²⁾.

Pour aborder ce volet peu connu de la gestion du compte courant du Trésor, nous passerons en revue dans une première partie le cadre juridique régissant cette activité, pour aborder dans une deuxième partie le schéma comptable encadrant ces opérations en mettant en évidence le rôle de la Trésorerie ministérielle auprès du ministère de l'économie et des finances (TMF).

I- Du cadre juridique régissant le placement des excédents

Par décret n° 2-08-561 en date du 30 décembre 2008⁽³⁾, autorisation a été donnée au ministre de l'économie et des finances ou la personne habilitée par lui à cet effet afin de procéder aux placements des excédents du Trésor.

Ces opérations sont effectuées auprès des établissements bancaires agréés par le ministère de l'économie et des finances.

Le même décret renvoie à un arrêté du ministre de l'économie et des finances pour le détail des modalités d'exécution de ces opérations de placement.

Ainsi, ledit arrêté daté du 30 août 2009 et portant le n° 2070-09⁽⁴⁾ fixe dans son article 4 la durée du placement pour une période allant de 1 à 7 jours. Ce placement peut se faire, soit par voie d'appel d'offres, soit de gré à gré.

Ces placements se font avec un taux d'intérêt fixé selon le mode adopté. En effet, lorsqu'il s'agit d'opérations de placement de gré à gré, le taux appliqué est celui négocié par la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) et la banque concernée.

Mais lorsque le placement se fait par voie d'appel d'offres, la DTFE fixe un taux d'intérêt limite pour les futures soumissions.

Dans ce cas, seules les soumissions faites à un taux d'intérêt supérieur ou égal au taux limite sont satisfaites. Ainsi, les soumissions retenues sont servies aux taux proposés par les soumissionnaires.

Enfin, il y a lieu de signaler que ces différentes opérations de placement s'effectuent dans le cadre de conventions-cadres conclues entre les établissements bancaires et la DTFE, et ce, conformément aux dispositions de la loi 24-01⁽⁵⁾ relative aux opérations de pension.

Ces conventions - cadres, approuvées nécessairement par Bank Al-Maghrib (BAM), fixent les modalités des opérations de placement ainsi que les obligations des deux parties.

II- Du schéma comptable des opérations de placement

L'arrêté du ministre de l'économie et des finances sus indiqué a fixé dans son article 7, le mode de rémunération du montant de l'excédent du trésor placé par la

1- A la différence du placement à blanc, le placement avec prise en possession s'accompagne par la prise de bon du Trésor en garantie.

2- Rapport sur la dette publique présenté à l'appui du projet de loi de finances 2019, page 52.

3- Bulletin officiel n° 5695 bis du 31-12-2008.

4- Bulletin officiel n° 5778 du 15-10-2009

5- Promulguée par le Dahir n° 1-04-04 du 21 avril 2004.



DTFE, selon la formule suivante :

**Montant placé * i * n
360**

Sachant que : (i), représente le taux appliqué et (n), le nombre de jours compris entre le date de règlement du montant placé et la date de son échéance.

Enfin, il y a lieu de préciser que le versement du montant à placer s'effectue le même jour de l'opération et que le remboursement, intérêts compris, se fait le jour de son échéance.

A chaque opération de placement, la DTFE informe la TMF par lettre

indiquant la banque bénéficiaire, le montant du placement, le taux appliqué et la date d'échéance.

Le rôle de la TMF consiste au contrôle, et à l'imputation des opérations de placement, et ce, pour les deux phases.

Ainsi, à l'échéance et après la réception de l'avis de débit de BAM correspondant au placement et après avoir procédé aux vérifications nécessaires relatives à la conformité des données par rapport à la lettre de la DTFE, la TMF passe les écritures comptables correspondantes⁽⁶⁾.

Les mêmes opérations de contrôle sont effectuées après l'opération

de remboursement des montants placés.

Ainsi, dès la réception de l'avis de crédit émanant de BAM, la TMF et avant d'imputer les intérêts, procède à la vérification de l'exactitude de leur liquidation.

Ainsi, pendant l'année 2017, les différentes opérations de placement ont permis de réaliser des recettes atteignant 125.3 millions DH (nets d'impôts), contre 35 millions au titre de la rémunération du solde du compte courant du Trésor. Il sied de préciser également, que depuis le commencement des opérations de placement, le montant total des recettes a atteint 868 millions DH⁽⁷⁾.

En guise de conclusion, on peut affirmer que les opérations de placement de l'excédent du compte courant du Trésor participe au bon usage des deniers publics, qui consiste en une meilleure utilisation de la situation excédentaire du compte courant du Trésor sans pour autant que son solde ne puisse être débiteur, d'où l'impératif de cadrer ces opérations de placement par des conditions de sécurité maximales et au meilleur coût pour le citoyen.



6- Note de service N°54/08/TGR du 28 juillet 2008.

7- Rapport sur la dette publique présenté à l'appui du projet de loi de finances 2019 , page 54.



Arabi EL GHOMARI
Trésorier ministériel et
Trésorier des Chancelleries
Diplomatiques et Consulaires



Amine KAZOUZ
Chef du service des Régies
Diplomatiques et Consulaires à
la Trésorerie des Chancelleries
Diplomatiques et Consulaires

Quelle articulation entre le compte courant du Trésor et les comptes courants bancaires des missions diplomatiques et consulaires à l'étranger ?

Les missions diplomatiques, les postes consulaires⁽¹⁾ et les centres culturels⁽²⁾ du Maroc à l'étranger constituent le prolongement de l'administration de l'Etat sur le territoire international où sont représentés plusieurs départements ministériels, administrations publiques et organismes, ou autrement dit une forme de déconcentration administrative hors du territoire national pour le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, pour les Ambassades et les Consulats généraux et pour le Ministère délégué chargé des marocains résidents à l'étranger et des affaires de la migration.

En leur qualité de sous-ordonnateurs à l'étranger de différents départements, les Ambassadeurs, les Consuls généraux et les Directeurs des centres culturels sont habilités à exécuter des opérations de dépenses sur des crédits délégués dont les agents comptables relevant de la Trésorerie Générale du Royaume et les régisseurs relevant du ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale sont les comptables.

Outre la gestion des dépenses budgétaires, ces services assurent l'exécution d'autres natures de dépenses diverses et variées qui couvrent une panoplie de charges publiques civiles et militaires pour le compte des départements ministériels, institutions et organismes publics.

De même, ils perçoivent, en leur qualité de représentations du Maroc

au niveau des pays d'accréditation des droits et encaissent des recettes en contrepartie des services et prestations rendus aux marocains résidents à l'étranger et aux ressortissants étrangers.

L'exécution des dépenses et l'encaissement des recettes par ces services à l'étranger, nécessitent l'ouverture de comptes courants bancaires en sus des caisses et coffres mis à leur disposition afin de mieux gérer leurs disponibilités en fonds et partant, en sécuriser la garde et l'emploi.

Certes, les recettes sont réalisées en monnaie locale et les dépenses sont réglées selon le cas en devise forte ou en monnaie locale, mais la comptabilité du poste demeure tenue en dirhams parallèlement aux autres devises, ce qui permet son intégration dans la comptabilité tenue au niveau national lors de la centralisation des versements comptables des postes à l'étranger.

Il en découle que chaque mission diplomatique ou poste consulaire à l'étranger dispose théoriquement d'une caisse et d'un compte courant bancaire en monnaie locale lorsque celle-ci est considérée comme une devise forte ou une monnaie convertible, ou de surcroît d'un deuxième compte courant bancaire en devise forte destinataire des approvisionnements reçus de la Trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires via Bank Al Maghrib dans le cas où la monnaie locale n'est pas convertible.

Ainsi, dans quelles circonstances ces comptes sont ouverts ?

Comment sont-ils alimentés en fonds ? Qui les approvisionne ? A combien sont estimées les sommes transférées aux comptes ouverts à l'étranger ? Quel est l'encours moyen des disponibilités à l'étranger ? Comment peut-on concilier entre éparpillement des soldes des comptes et pluralité des devises d'une part, et le principe d'unité de caisse de l'Etat d'autre part ? Quelles sont les conditions de leur fonctionnement et les principes qui président à leur gestion et leur contrôle ? Qui sont les acteurs concernés par leurs mouvements au niveau national et à l'étranger ? D'où ces comptes tirent-ils leur légitimité d'existence du point de vue juridique ?

Pour y répondre, nous allons essayer dans un premier temps d'aborder les questions d'ouverture et d'approvisionnement de ces comptes tout en décortiquant la procédure d'ouverture et en détaillant le processus d'approvisionnement, puis nous traiterons dans un deuxième temps, les problématiques liées à leur fonctionnement et leur contrôle périodique et/ou ponctuel.

I- L'ouverture et l'alimentation des comptes courants bancaires à l'étranger

A- Ouverture du compte courant bancaire à l'étranger

L'ouverture des comptes courants bancaires à l'étranger doit obéir à des préalables consistant notamment,

1- Décret N° 2-11-428 du 7 Chaoual 1432 (6 Septembre 2011) portant sur attribution et organisation du MAECI

2- Décret N°2-14-817 du 30 Safar 1436(23 Décembre 2014) portant création et organisation des centres culturels marocains à l'étranger (B.O N°6323 du 5 janvier 2011, p.241)

en l'autorisation du trésorier des chancelleries diplomatiques et consulaires (TCDC) conformément aux prescriptions de l'instruction n°174/DCP du 09/12/1982 sur la comptabilité des agents comptables auprès des chancelleries diplomatiques et consulaires et celles de l'arrêté du ministre des finances et de la privatisation n°321-03 du Hijja 1423 (4 février 2003) fixant les modalités d'application du décret n°2-01-1448 du 22 Rabii 1 1423 (4 juin 2002) portant transformation de l'agence comptable centrale des chancelleries diplomatiques et consulaires en trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires.

Cette procédure est enclenchée suite à la demande expresse signée conjointement par le chef du poste diplomatique ou consulaire à l'étranger et l'agent comptable concernés.

Pour les postes à monnaie non convertibles, les agents comptables peuvent être autorisés à disposer d'un second compte approvisionné en devises convertibles comme soulevé ci-dessus.

Il se peut même, et en fonction du contexte de la réglementation de change du pays d'accueil, qu'il y ait autorisation pour plus d'un compte en devise forte, dont un compte principal se trouvant à Paris devant recevoir les fonds à partir du Maroc et l'autre se trouvant au pays d'accueil en tant que compte secondaire à partir duquel sont exécutées les opérations courantes effectuées au profit des différents prestataires au sein de ce pays. Ce compte secondaire est alimenté à partir du compte principal suite à des ordres de virements signés conjointement entre le chef du poste et l'agent comptable.

L'existence de ces comptes

principaux en devise forte qui se trouvent hors du pays d'accueil a été dictée par des considérations d'ordre politique et stratégique liées visant à mettre en place des mesures préventives à l'effet d'éviter les risques liés notamment, aux cas de restrictions ou de blocages de transfert de fonds en devise imposés par ces pays.

A partir des comptes principaux, les salaires des personnels diplomatiques sont réglés à leurs comptes tenus hors du pays d'accueil ou à destination de leurs comptes au Maroc.

Il va sans dire qu'avec la tenue de plusieurs comptes bancaires, le comptable doit être vigilant pour assurer le suivi de leurs mouvements et arrêter, en fin de mois, la situation consolidée du compte courant bancaire.

1- Demande d'ouverture de compte courant bancaire lors de la création du poste diplomatique ou consulaire

La lettre portant demande d'ouverture du compte bancaire doit mentionner obligatoirement les éléments suivants :

- la dénomination et l'adresse exacte de la banque où serait logé le compte à ouvrir ;
- le codes SWIFT ou/et IBAN de l'établissement bancaire ainsi que celui de la banque intermédiaire.
- le choix de la banque intermédiaire notamment, pour le cas des pays d'accueil à monnaie non convertible, ce qui est très important dans le sens où son choix, après approbation par BANK AL-MAGHRIB détermine le circuit proposé pour permettre l'acheminement des fonds avec plus de fluidité et de promptitude à la destination finale et ce, conformément aux règles présentées par la circulaire du

ministre des finances n°4/174 du 27/01/1969 relative au paiement hors du Maroc des dépenses publiques ou assimilées.

2- Demande de changement de domiciliation bancaire

Les demandes de changement de domiciliation bancaire formulées de façon expresse par le chef de poste et le comptable doivent, à l'instar de la demande d'ouverture, mentionner la dénomination de la nouvelle banque avec les mêmes conditions.

Ces demandes doivent être motivées par des éléments à même de permettre à la TCDC d'évaluer les bienfondés de ce changement de domiciliation bancaire qui va impacter ultérieurement le processus d'approvisionnement en fonds à partir du compte courant du Trésor.

Les motifs habituellement évoqués pour le changement de domiciliation bancaire à l'étranger sont :

- la santé économique et financière de l'établissement et son incidence sur les engagements de la mission diplomatique ou consulaire (sécurité) ;
- la fluidité des mouvements de fonds vers l'étranger de nature à réduire le délai de transfert (célérité);
- la qualité des prestations et des services proposés par la nouvelle banque (efficacité);
- le niveau des charges et commissions des frais bancaires prélevés (économie);
- la proximité de la banque par rapport au lieu de la représentation diplomatique ou du poste consulaire liée à l'aspect sécuritaire lors de l'acheminement et de retrait des fonds (proximité).

B-Alimentation des comptes courants bancaires

1- Détermination des besoins et procédure d'approvisionnement en fonds

Conformément aux dispositions de l'article 14 de l'arrêté du ministre des finances et de la privatisation n° 321-03 susvisé, le Trésorier des chancelleries diplomatiques et consulaires est chargé, entre autres, de «l'approvisionnement en fonds et valeurs des payeurs, des agents comptables et des régisseurs diplomatiques et consulaires qui lui sont directement rattachés ainsi que des chefs de missions visés à l'article 9 du décret précité».

L'opération d'approvisionnement, qui consiste à alimenter le compte courant bancaire du comptable public à l'étranger est constituée d'un certain nombre d'actes formant un process complet.

Ainsi trois étapes sont à distinguer à ce niveau à savoir, la demande d'approvisionnement, puis l'instruction de la demande et enfin, l'élaboration et l'envoi d'un ordre de virement à Bank Al Maghrib.

Les régies rattachées à la TCDC, quant à elles, représentent une particularité.

a. Demande d'approvisionnement:

Les demandes d'approvisionnement des comptes sont formulées à destination de la TCDC au vu d'une lettre exprimant en dirhams le montant correspondant aux besoins en fonds. Ces demandes doivent obéir à des exigences formelles et être appuyées des documents comptables suivants:

- la situation du compte courant bancaire ;
- la situation de concordance appuyée de la situation des avis de débit attendus ;

- la ou les copies du (es) relevé(s) bancaire(s)
- la situation de caisse.

La cadence quotidienne des demandes d'approvisionnement pour les 131 postes comptables (dont 126 agences comptables et 5 régies rattachées à la TCDC actuellement) connaît un rythme soutenu et régulier avec une moyenne de 6 à 7 demandes par jour.

Le traitement moyen des demandes y compris l'envoi des lettres de virement à Bank Al Maghrib se fait dans un délai de 24 à 72 heures, en fonction de la sensibilité et de l'urgence du cas du poste demandeur de fonds pour pouvoir honorer ses engagements notamment, les échéances de fin de mois (paiement des salaires et des indemnités, loyer ,eau électricité....etc)

b. Instruction de la demande d'approvisionnement :

Le montant de l'approvisionnement en fonds demandé est, soit considéré habituel compte tenu de l'historique des approvisionnements et du volume des dépenses annuelles, soit particulièrement important lorsque l'écart par rapport au montant habituel est considérable.

Dans ce dernier cas les justifications nécessaires sont requises et des échanges entre la TCDC et le poste comptable concerné permettent d'arrêter le montant en commun accord dans le cadre d'un équilibre entre une meilleure gestion de trésorerie et les besoins du poste comptable et les considérations de rationalisation des sorties de devises concrétisées par chaque approvisionnement d'une part, et l'obligation de vigilance et de maîtrise des risques d'autre part.

Dans tous les cas, il est question à chaque fois d'une analyse

minutieuse de la demande ainsi que de toutes les données qui s'y rapportent. L'objectif est de faire en sorte que l'approvisionnement réponde aux besoins réels desdits postes.

c. Rôle de Bank Al-Maghrib (BAM):

Une fois les demandes d'approvisionnement traitées et les montants pour chaque demande arrêtés, il est établi pour chacune des demandes un ordre de virement dont la contenance a été établie selon le modèle communiqué par Bank Al- Maghrib.

Il arrive également que des approvisionnements en fonds fassent l'objet de rejets. Les motifs de ces rejets de virement sont multiples:

- Changement de la banque intermédiaire sans que BAM ne soit informée ;
- Compte courant bancaire, codes SWIFT ou IBAN ou références de la banque destinataire erronés ;
- Sensibilités pour risques de transferts de fonds à destination de certains pays.

L'opération d'approvisionnement en fonds des postes auprès des missions diplomatiques et des postes consulaires à l'étranger affecte directement le compte courant du Trésor ouvert à BAM au nom du Trésorier des chancelleries diplomatiques et consulaires.

Ainsi, le compte courant du Trésor est crédité du montant du transfert ; la contrepartie de cette opération est constatée au compte courant bancaire ouvert au nom de l'agent comptable auprès du poste diplomatique ou consulaire concerné.

2- Cas des régies rattachées à la Trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires (TCDC) et de celles rattachées aux agents comptables :

Malgré que ces entités disposent de comptes courants bancaires où elles reçoivent des fonds de leurs comptables de rattachement, ces fonds reçus sont considérés, à l'exception des régisseurs rattachés à la TCDC qui reçoivent des approvisionnements, comme des avances aux régisseurs et non comme des approvisionnements en fonds.

Ces avances sont accordées suite aux demandes formulées par les régisseurs en fonction du plafond d'encaisse autorisé en relation avec les disponibles en fonds existants au niveau du compte courant bancaire de la caisse et des rejets non encore régularisés.

En leur qualité de régisseurs de recettes également et en parallèle à leur qualité de régisseur de dépenses, ces comptables procèdent à l'encaissement des droits et rémunérations qui sont destinés, dans le cadre du principe de l'unité de caisse et de trésorerie de l'Etat, à couvrir les charges et à régler les dépenses budgétaires et diverses assignées à leur niveau.

Cette situation particulière les différencie profondément et foncièrement des régisseurs sur le territoire national ; en effet les régisseurs à l'étranger sont à la fois des régisseurs de dépenses et de recettes, agissent au niveau des trois composantes de la loi de finances (BG, SEGMA et CST) et constituent des comptables auprès des sous-ordonnateurs au titre des crédits délégués sans qu'ils soient désignés comptables assignataires.

Les dépenses du poste et les demandes d'avances ne sont

nullement liées puisque parfois, pour les grands postes consulaires les recettes réalisées dépassent largement les besoins en termes de charges.

Il est à noter pour conclure sur ce point, que les mêmes procédures qui sont valables pour les agents comptables pour ce qui est de l'ouverture des comptes bancaires ou des demandes de changement de domiciliation de comptes bancaires le sont également pour les régisseurs.

II- Fonctionnement et contrôle des comptes courants bancaires à l'étranger

A- Gestion des comptes courants bancaires à l'étranger

1- Un contexte particulier :

La gestion du compte courant bancaire à l'étranger est censée répondre aux exigences du contexte du pays d'accueil. En effet, la réglementation régissant les établissements de crédit, les conditions économiques, la situation politique et le cadre régional imposent aux gestionnaires de ces comptes des règles de conduite spécifiques qui varient d'un pays à l'autre.

Du coup, l'adaptabilité de la gestion des comptes bancaires par rapport aux spécificités d'une centaine de pays où le Maroc est représenté démontre sans équivoque la capacité à œuvrer, à travers un cadre réglementaire national, sur la scène internationale avec beaucoup de flexibilité, limpidité, assurance et engagement.

L'évolution de la représentation diplomatique et consulaire du Maroc à l'étranger entraîne bien

entendu l'augmentation du nombre de comptes courants bancaires ouverts à l'étranger; à cela s'ajoute l'évolution substantielle des approvisionnements en nombre et en valeur et enfin, l'évolution de l'encours moyen des avoirs des comptes ouverts à l'étranger.

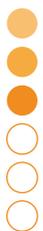
Ces trois facteurs ont poussé à approfondir la réflexion autour d'une gestion prévisionnelle concertée des transferts de fonds vers l'étranger à l'heure des crises interétatiques imprévues, des lois restrictives et des politiques protectionnistes qui se propagent sur les différentes parties du globe.

2- Règles pratiques de gestion des comptes courants bancaires à l'étranger

Il est à rappeler que le constat en ce domaine, permet de distinguer trois situations des comptes selon la monnaie du pays :

- Les postes à monnaie convertible où il est ouvert au niveau du poste un seul compte bancaire qui est alimenté à partir des virements de fonds transférés par BAM.
- Les postes dont la monnaie locale est elle-même une devise forte détiennent un seul compte.
- Les autres postes à monnaie non convertible où il est tenu en plus du compte en monnaie locale, un autre en devise forte qui reçoit l'approvisionnement en fonds à partir du compte courant du Trésor.

Par ailleurs et pour satisfaire les besoins financiers des postes diplomatiques ou consulaires en monnaie locale afin de pouvoir honorer leurs engagements envers les bénéficiaires et prestataires de services locaux, les comptes ouverts en monnaie locale sont alimentés à partir du compte tenu en devise forte.



C'est la procédure appelée communément «mouvement de compte à compte» qui peut générer à l'occasion de sa réalisation un gain ou une perte au change selon le cas.

Ces comptes sont mouvementés généralement lors des opérations suivantes :

- virement au profit des bénéficiaires;
- émissions de chèques ;
- retraits de fonds pour alimentation de la caisse uniquement en monnaie locale ;
- dégagement de caisse ;
- remise de chèques en tant que recettes pour le compte du poste ;
- virements reçus ;
- approvisionnement collègues ;
- virements entre compte en devise forte et compte en monnaie locale ; il est à préciser à ce sujet, que la réglementation en la matière n'a prévu qu'un seul sens des virements inter-comptes, en l'occurrence du compte de la devise forte à celui de la monnaie locale, sans prendre en compte le besoin qui pourrait exister en matière de virements dans l'autre sens.

B- Contrôle des comptes courants bancaires à l'étranger

Ce contrôle s'effectue à travers diverses étapes :

1- Rapprochement bancaire à l'occasion du contrôle du versement mensuel du comptable

Les versements mensuels des agents comptables à l'étranger donnent lieu à une vérification des opérations affectant le compte courant bancaire que ce soit en recettes (crédit du compte) ou en dépenses (débit du compte) et ce, à travers les pièces justificatives produites.

A cet égard la situation de concordance du compte courant bancaire et de la caisse ainsi que la balance générale des comptes constituent des outils de vérifications combinés à même de mener à bien le rapprochement des diverses données issues des documents produits afin de déceler la conformité des opérations retracées sur les relevés bancaires avec celles passées au niveau de la comptabilité du poste comptable concerné (agence comptable ou régie).

2- Rapprochement global de la situation mensuelle et annuelle du compte courant bancaire à l'étranger

Le rapprochement mensuel lors du versement consolidé que le trésorier ministériel produit chaque mois à la Trésorerie générale du royaume permet aussi un contrôle sur les approvisionnements accordés au titre de ce même mois en relation avec le montant total du compte de règlement entre la Trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires et les agents comptables à l'étranger.

Enfin le rapprochement annuel entre les sorties de fonds du compte courant bancaire de la TCDC ouvert à BAM d'une part, et le total de l'emploi des avis de règlement se rapportant à l'opération d'approvisionnement chez les agents comptables à l'étranger et à destination des régisseurs rattachés à la TCDC d'autre part, permet de mieux cerner et de maîtriser le mouvement des fonds et de procéder aux ajustements comptables en cas d'omission ou d'erreur.

Les missions d'inspection contribuent ponctuellement à ce contrôle et jouent un rôle non négligeable lors de l'audit des comptes courants bancaires des agents comptables à l'étranger et des régisseurs rattachés à la TCDC en relation avec

les opérations qui s'y rapportent dans le cadre du strict respect de la réglementation en vigueur.

Il apparaît donc après ce bref rappel des règles de fonctionnement et de suivi des comptes courants bancaires à l'étranger, qu'ils obéissent au principe de l'unité de caisse et de trésorerie de l'Etat malgré la multiplicité des comptes et la diversité des monnaies et des devises.

Il s'avère, par contre, légitime de se poser la question sur leur devenir à l'ère de la cryptomonnaie et des autres avancées spectaculaires dans les domaines de la monétique et des digitalisations qui ne cesse de monter en puissance.

En effet les centaines de comptes et les dizaines de devises et monnaies dont les comptables publics sont appelés à contrôler quotidiennement les mouvements et les soldes nécessitent la mise en place d'un système de suivi à même de recenser les zones de risques et à neutraliser les éventuelles menaces sur le compte courant du Trésor ouvert à BAM et dont ils ne constituent qu'une ramification spatiale et fonctionnelle.

Car, ni la vigilance des acteurs, ni la qualité de suivi ne suffirait pour une meilleure maîtrise des mouvements de fonds vers l'étranger assurant ainsi une parfaite articulation entre le compte courant du Trésor et les différents comptes à l'étranger. Il faudrait concevoir et mettre en place des instruments de gestion consolidée et instantanée des avoirs des comptes à l'étranger et in fine optimiser leur gestion pour mieux favoriser la gestion de la trésorerie de l'Etat dans sa globalité.

CERTIFICAT ISO 27001 DU SYSTÈME GID

ROYAUME DU MAROC

 **IMANOR**
المعهد المغربي للتقييس
Institut Marocain de Normalisation

CERTIFICAT
n° 2019CSMSI-04:01

Le Système de Management de la Sécurité de l'Information adopté par:

**DIRECTION DES RESSOURCES
ET DES SYSTEMES D'INFORMATION
DE LA TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME**

Pour l'activité:

Exploitation du système informatique de la gestion intégrée de la dépense
Déclaration d'Applicabilité, du 08/05/2019 (Version 3.1)

Exercée sur les sites suivants :

- Administration centrale: Rue Al Andaloussia Hay Ryad Rabat, Etages : -1 et 2
- Datacenter de secours Agdal: Quartier Administratif Agdal, Rabat

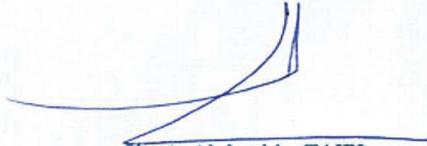
A été évalué et jugé conforme aux exigences de la norme:

NM ISO 27001-2013

Le présent certificat est valable jusqu'au **30 Mai 2022**.

Rabat, le 31 Mai 2019

Le Directeur de l'IMANOR


Signé : Abderahim TAIBI



La validité du certificat peut être vérifiée auprès de l'IMANOR (certification@imanor.ma) ou via le site web : www.imanor.gov.ma

IMANOR : Anglé Avenue Kamal Zehdi et Rue Doudi, Secteur 21 - Hay Riad - Rabat / www.imanor.ma

La Trésorerie Générale du Royaume «TGR» s'est vu décerner le 31 mai 2019, la certification ISO 27001 pour le système de la Gestion Intégrée des Dépenses «GID».

Cette certification est la consécration d'une démarche de sécurité et de gestion des risques visant notamment à offrir aux usagers et partenaires de la TGR des services informatiques et numériques répondant au mieux à leurs besoins et attentes, en étant en parfaite conformité avec les référentiels internationaux de sécurité de l'information.

En effet, la TGR s'est engagée dans la mise en place d'un système de management de la sécurité de l'information avec un premier périmètre de déploiement relatif au système de la Gestion Intégrée des Dépenses vu sa vaste étendue,

impliquant 1200 ordonnateurs et sous-ordonnateurs et plus de 13 000 utilisateurs et enregistrant près de 1,5 millions de transactions par an.

La mise en œuvre du dispositif de sécurité précité sera généralisée progressivement pour couvrir l'ensemble des composantes du Système d'Information de la TGR.

Cette certification du management de la sécurité de l'information épouse parfaitement l'aboutissement réussi des chantiers structurants menés par la TGR au cours des dernières années. Il marque une étape significative dans le développement du Système d'information de notre institution, attestant d'une industrialisation éprouvée de ses processus et garantissant leur fiabilité et sécurité.



Abdelhafid EL HASSANI
Chef de la Division
de l'Exploitation Informatique

Le système de suivi des encaisses : un élément d'optimisation de la gestion du compte courant du Trésor

Le maniement des fonds publics demeure une fonction assez délicate et une charge lourde impartie au comptable public. La gestion au quotidien des fonds publics exige par conséquent beaucoup de rigueur et de minutie des comptables publics des et demande, en outre un contrôle régulier et en continu des risques qu'elle génère.

Protéger les fonds publics contre tout comportement frauduleux passe par la sensibilisation des ressources humaines, la refonte de nos systèmes d'information en améliorant l'existant et en dotant, éventuellement, notre réseau d'autres applications plus sophistiquées, assurant les tâches quotidiennes et opérationnelles, avec plus de célérité et d'efficacité.

La tenue de la caisse sur le système de gestion intégrée des recettes (GIR) est un nouveau dispositif mis en place par la TGR avec comme objectifs de permettre d'une part, aux postes comptables d'assurer leurs opérations quotidiennes de gestion des fonds et de garantir d'autre part, une remontée des informations et des données relatives aux flux comptables et financiers en temps réel aux structures en charge de l'inspection et du contrôle interne pour réaliser leurs propres missions dans les meilleures conditions avec comme finalité ultime la préservation des deniers publics.

I- Cadre général de la gestion de la trésorerie et des encaisses

1- De la gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie est au centre des préoccupations de toute institution qu'elle soit publique ou privée et plus particulièrement les institutions à vocation financière et comptable notamment financière. Elle est la traduction en terme monétaire de toutes ses actions et ses décisions.

C'est pourquoi, la gestion de trésorerie ne constitue plus une simple activité d'optimisation de la structure financière, mais devient, de plus en plus, la gestion d'une ressource stratégique qui peut conditionner la survie des entreprises et des institutions.

En effet, la gestion de la trésorerie consiste en la gestion et le contrôle de tous les flux monétaires d'une organisation. Elle vise généralement deux objectifs à savoir :

- assurer la solvabilité à court terme, en recherchant les financements permettant d'atteindre l'équilibre de trésorerie ;
- permettre l'utilisation optimale des excédents de trésorerie ou la recherche des moyens de financement à court terme au moindre coût.

La gestion de la trésorerie repose ainsi, sur l'équilibre entre la solvabilité et la rentabilité. Elle a également pour mission principale d'éviter la

rupture d'encaisse par l'ajustement quotidien des flux financiers.

Par la gestion de l'encaisse et celle des instruments de paiement et de financement, la gestion de trésorerie concourt aussi à l'objectif de rentabilité en minimisant d'une part le coût et le volume des financements utilisés, et en optimisant d'autre part, le placement des excédents de trésorerie à très court terme.

Elle participe enfin, à la gestion des risques financiers par la mise en œuvre d'instruments de couverture ou de spéculation dans les domaines où la volatilité du marché s'est fortement accélérée, en particulier pour ce qui concerne les taux d'intérêt.

2- De la gestion des encaisses

L'objectif de la gestion des encaisses est principalement de maintenir un solde suffisant pour faire face aux besoins normaux et extraordinaires de l'entreprise ou l'institution. Mais comme le montant en encaisse ne rapporte aucun intérêt, il est important d'éviter de le maintenir trop élevé. En d'autres termes, la règle idéale serait : Pas trop, mais assez ...

En effet, toute insuffisance par rapport aux besoins peut être coûteuse. Une insuffisance de fonds peut placer une l'entreprise ou l'institution dans l'impossibilité de payer ses créanciers lorsque les dettes deviennent exigibles ou encore l'empêcher de profiter des escomptes offerts.

A l'inverse, des excédents de fonds qui dorment impliquent la perte d'un rendement potentiel dans la mesure où ces sommes auraient été plus productives si elles avaient été investies ailleurs (crédit aux clients, immobilisations ou réduction des dettes).

D'une manière générale, les principes directeurs d'une bonne gestion de l'encaisse consistent à accélérer les entrées de fonds, à en réguler les sorties de fonds et à investir les excédents de caisse à court terme.

La gestion de l'encaisse déborde la simple sphère du responsable de la comptabilité et nécessite au contraire la collaboration de plusieurs services administratifs. A cet égard, il est intéressant de noter que les nouveaux procédés de transfert électronique des commandes et des paiements permettent d'éliminer les délais postaux parfois très longs et coûteux.

L'utilisation du budget de caisse est un autre élément souhaitable d'une saine politique de gestion de l'encaisse en ce sens que ce budget permet d'estimer les besoins d'encaisse, de connaître les dates de ces besoins; de déterminer les surplus de fonds et d'identifier les dates de ces surplus.

Le budget de caisse permet parfois d'anticiper des surplus d'encaisse. Il faut alors envisager un placement de ces sommes dans des titres négociables à court terme tels que des bons du Trésor, des certificats de dépôt et des papiers commerciaux, titres les plus couramment utilisés pour rentabiliser cet excédent temporaire d'encaisse.

Lorsqu'une institution procède à de tels placements, elle doit néanmoins s'assurer que le gain réalisé est supérieur aux frais engagés et choisir des titres sûrs et liquides, c'est-à-dire très rapidement négociables.

II- Principales transactions et opérations liées à la gestion des encaisses du Trésor

Les comptables publics effectuent au quotidien une multitude d'opérations et transactions qui impactent directement et immédiatement la gestion des encaisses du Trésor et par voie de conséquence, la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Les opérations impactant l'encaisse des comptables publics sont essentiellement liées à l'encaissement des paiements des recettes publiques et au décaissement des dépenses publiques, assurés exclusivement au niveau de la caisse, le guichet étant en charge de l'accueil de l'usager et du traitement de sa demande.

Ces opérations peuvent être catégorisées en 4 principaux segments d'activité :

- le premier segment concerne l'encaissement en numéraire, qui décrit toutes les opérations de recette de l'Etat et des collectivités territoriales effectuées en numéraire et pouvant impacter directement le budget ou constituer des opérations hors budget (comptes d'attentes).
- le deuxième segment se rapporte au paiement des mandats numéraires, englobe toutes les opérations de paiement en numéraire des dépenses budgétaires et hors budget de l'Etat et des collectivités territoriales.
- le troisième segment porte sur les opérations des comptes fonds particuliers. En effet, les guichets physiques et automatiques du réseau de la banque TGR offrent à leurs clientèles la possibilité d'effectuer des opérations qui impactent directement la caisse du poste comptable, en particulier les dépôts de fonds, les retraits par

chèques et les retraits GAB et en espèces ainsi que les versements en espèces...

- le quatrième segment porte sur les opérations d'approvisionnement et de dégageant de caisse. Les postes comptables sont en effet amenés à renflouer suffisamment leur caisse pour faire face à leurs besoins quotidiens. Par conséquent, la bonne programmation des approvisionnements de caisse est une nécessité impérieuse pour une marche normale des postes comptables et du service financier public qu'ils prodiguent aux usagers

Ces approvisionnements sont effectués via plusieurs canaux, notamment BAM, les Perceptions et les recettes de l'administration fiscale (RAF) ou bien par le recours aux services de Barid-Bank.

Les opérations de dégageant de caisse interviennent après contrôle du plafond d'encaisse qui est défini selon le type et l'activité du poste comptable (Décision du ministre des finances N°205 du 10/12/2001 et décisions modificatives du 10/12/2014). Si le seuil est atteint, le chef de poste procède au dégageant de la caisse selon deux voies principales, en l'occurrence le dégageant sur le compte courant postal (Barid-Bank) ou le dégageant sur le compte courant du Trésor (Bank Al-Maghrib).

III- Mise en place d'un système d'information dédié à la gestion des encaisses

Pour préserver les deniers publics contre toute tentative de fraude pouvant affecter la gestion des encaisses et dans l'optique d'avoir une vue en permanence sur la situation de la caisse de chaque poste comptable. La TGR a mis

en place un système d'information dédié qui répond aux exigences liées à ces différents risques afférents aux flux générés par les transactions en relation avec les encaisses des comptables publics.

La gestion de la caisse a ainsi été intégrée au niveau du système GIR où le nombre d'opérations effectuées en numéraire est plus important qu'au niveau des autres systèmes d'information.

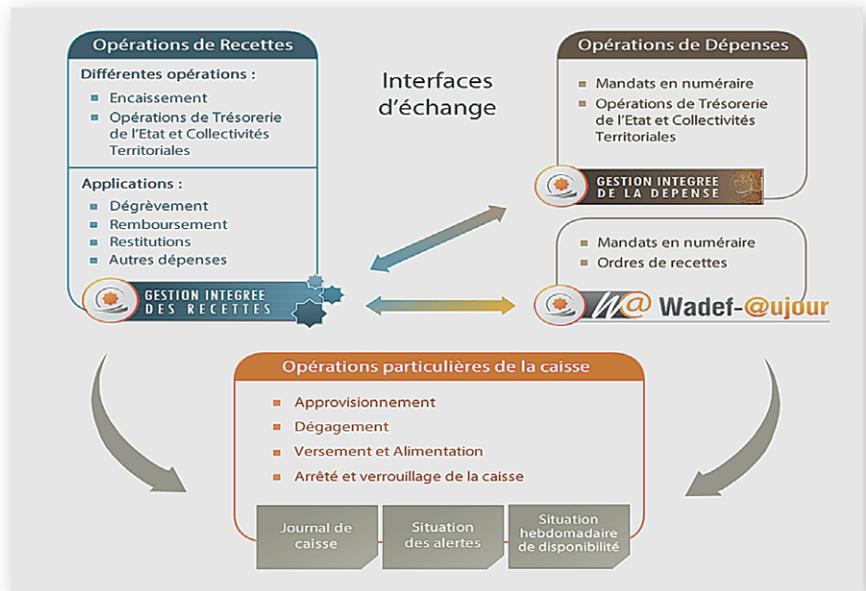
Le périmètre fonctionnel du système de gestion et de suivi des encaisses des comptables publics couvre d'abord l'approvisionnement et le dégagement de caisse ainsi que le paiement des dépenses sur GID ou Wadef@ujour selon qu'il s'agisse des dépenses de biens et services ou des dépenses du personnel de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ce périmètre couvre en outre, la prise en charge des opérations de trésorerie de l'Etat et des

collectivités territoriales et intègre le verrouillage quotidien de la caisse après l'arrêté de(s) caisse(s), avec possibilité de déclenchement des alertes liées au seuil de l'encaisse, à l'existence d'un déficit ou d'un excédent de caisse éventuel. Il intègre enfin, une vue instantanée

sur la situation de la caisse.

Par ailleurs et en plus du placement dans la chambre du coffre-fort du comptable, une caméra vidéosurveillance à distance est placée pour la vérification à distance du comptage des fonds avec les services d'inspection.



Principales fonctionnalités des systèmes GIR, GIR et @ujour dans la gestion de la caisse

A la lumière de ce qui précède, l'on peut affirmer que la gestion de l'encaisse revêt un intérêt crucial pour toute entreprise ou institution, pour lui permettre de disposer des fonds nécessaires à son exploitation courante et partant, de garantir à celle-ci un rendement optimal de ces liquidités.

A ce titre, le système d'information joue un rôle déterminant pour la gestion des encaisses. Il permet d'encadrer la gestion des liquidités en déterminant de manière optimale les montants à verser ou à commander, en tenant compte des soldes caisses, du fonds de roulement estimatif et des éventuelles réservations de liquidités.



Ancien coffre-payeur de marque «FICHET» avec rideau de fermeture, servant à la manipulation des pièces de monnaie et des billets de banque. (Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)



Anouar SANDI
Chef de la Division des Finances
de l'Etat

Le compte courant du Trésor et les apports des systèmes d'information

La gestion efficace des disponibilités financières de l'Etat passe incontestablement par une organisation optimale de ses comptes bancaires.

Cette organisation doit concilier entre deux principaux impératifs :

- réduire de manière considérable le coût des emprunts ;
- et maximiser la rentabilité des placements des liquidités.

Pour cela, l'Etat doit s'assurer que l'ensemble des encaissements publics soit disponible afin d'honorer ses engagements en temps opportun.

Dans beaucoup de pays en Afrique, on assiste aujourd'hui à un recours excessif au financement monétaire ou à l'endettement, faute d'une vue d'ensemble de la liquidité de l'Etat et de ses ressources disponibles.

A ce titre, le compte courant du Trésor se veut une composante essentielle d'un système efficace de gestion des finances publiques et un outil précieux de consolidation et de gestion performante de la trésorerie de l'Etat.

Ainsi, la mise en place de cette structure unifiée des comptes bancaires de l'Etat permet notamment, de faciliter le suivi de la trésorerie, d'éliminer les soldes bancaires oisifs, et donc de minimiser le coût d'emprunts.

Dans ce contexte, le système d'information occupe indéniablement une place de taille dans une gestion conviviale, efficace et moderne du compte unique du Trésor.

I- Cadre général du compte courant du Trésor

Le compte courant du Trésor au Maroc est une structure unifiée des comptes bancaires de l'Etat ; il se compose :

- du compte du Trésorier Général du Royaume ouvert au niveau Bank Al Maghrib.
- D'un sous compte pour les opérations de la dette publique ouvert au nom du Directeur des finances publiques.
- D'un sous compte pour les opérations relatives aux dépenses de personnel ouvert au nom du Directeur des dépenses du personnel.
- D'un sous compte ouvert au nom du Directeur des comptes publics.
- De sous comptes ouverts au niveau des succursales et agences de Bank Al Maghrib.

Ces comptes abritent les opérations initiées et reçues en faveur des comptables publics.

Il y a lieu de signaler à ce sujet, que toutes les opérations de débit et de crédit enregistrées sur les sous comptes du compte courant du Trésor, sont nivelées chaque soir sur le compte courant du Trésor, concrétisant ainsi les principes d'unité de caisse et de trésorerie de l'Etat.

Le compte courant du Trésor contribue ainsi à une gestion efficace de la liquidité publique à travers plusieurs avantages offerts par le biais de ce dispositif.

En effet :

- Il permet de donner une vue consolidée sur les disponibilités financières de l'Etat ;
- Il améliore le contrôle et l'exécution du budget ;
- Il réduit les besoins de réserves liquides, en diminuant la volatilité des flux de trésorerie ;
- Il permet une gestion plus efficace de la trésorerie de l'Etat.

Il convient de préciser également à ce niveau, que le statut de Bank Al Maghrib de 2006 lui a donné plus d'indépendance et d'autonomie dans la conduite de la politique monétaire et a imposé au Trésor d'avoir constamment un solde créditeur au niveau du compte courant du Trésor.

A cet effet, le Trésor public est tenu d'assurer une gestion optimale des deniers publics en s'assurant que l'Etat dispose à tout moment et en toutes circonstances, des fonds suffisants pour honorer ses engagements financiers. C'est dans ce cadre que le Ministère de l'Economie et des Finances a procédé à la mise en œuvre de la gestion active de la dette et de la trésorerie publique en passant par :

- L'adaptation du cadre juridique permettant de recourir aux opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie publique (décrets approuvés en octobre 2008) ;
- Le renforcement de la coordination avec Bank Al Maghrib à travers la signature d'une convention en 2009 définissant le cadre d'intervention du Trésor sur le marché monétaire (opérations

de placement des excédents temporaires de trésorerie au-delà d'une encaisse de précaution).

II-Le système d'information dédié à la gestion du compte courant du Trésor

Depuis quelques années, les pratiques bancaires ont connu une évolution substantielle grâce aux technologies innovantes.

Les délais de traitement des valeurs bancaires (chèques, virements...) se sont améliorés considérablement grâce au développement des systèmes de télé compensation et de paiement électronique.

Ainsi, l'exécution des opérations de l'Etat à travers le compte courant du Trésor, est facilitée par l'évolution technologique et le système d'information de tenue des comptes de la clientèle de Bank Al Maghrib dénommé «BACETE».

Ce système basé sur une gestion centralisée, permet entre autres objectifs :

- d'améliorer la qualité des prestations bancaires offertes ;
- d'uniformiser le traitement des

opérations ;

- et de renforcer la sécurité des transactions.

Le système «BACETE» devrait offrir à la Trésorerie Générale du Royaume tous les services liés à l'e-banking «BKAM Direct». Il s'agit notamment de :

- L'accès au compte via internet ;
- La consultation des soldes ;
- La consultation des mouvements de tous les comptes ;
- La consultation de la position consolidée du compte courant du Trésor et les sous comptes y rattachés ;
- La consultation du détail des opérations effectuées sur tous les comptes ;
- L'édition des avis de débit et de crédit et des relevés bancaires ;
- La formulation des demandes de chèquiers ;
- L'initiation des ordres de virements unitaires nationaux hors système des règlements bruts du Maroc (SRBM) ;
- L'initiation des ordres de virements à destination de l'étranger ;
- La consultation de la liste des

mandataires autorisés et la possibilité de procéder à la suspension de leurs habilitations.

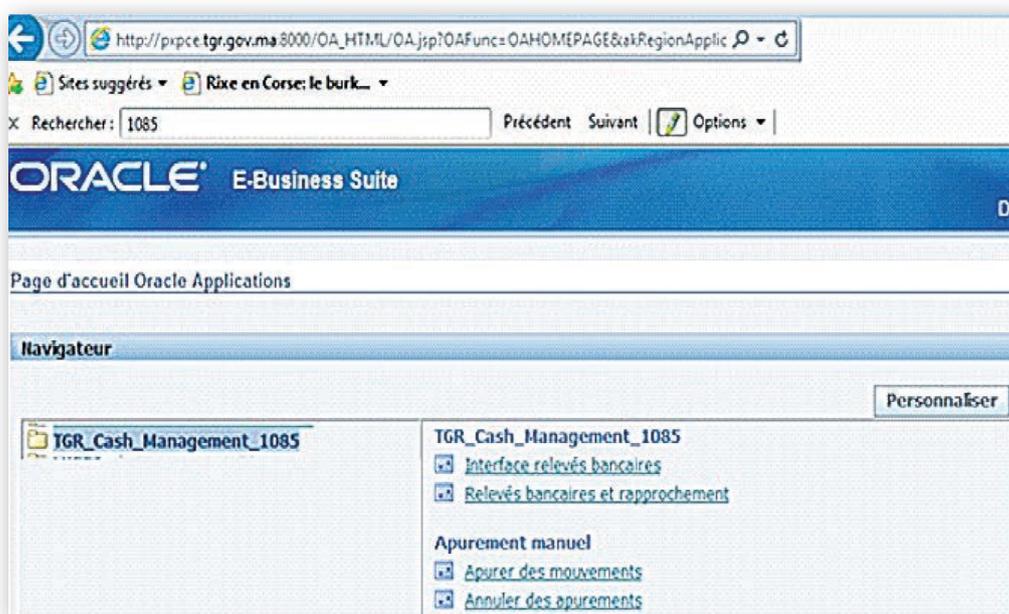
Il importe de souligner à ce titre, que la TGR et BAM ont déjà engagé les actions relatives à la préparation des prérequis procéduraux et techniques nécessaires à la mise en œuvre du service «BKAM Direct».

Parallèlement à ces travaux, la convention relative à la fourniture de ces services bancaires en ligne est en cours de finalisation par les équipes de la TGR et de BAM.

Cette convention a pour objet de définir les conditions générales dans lesquelles, BAM mettra ces services à la disposition de la TGR.

Le système «BACETE» et le service «BKAM Direct» permettent d'assurer une consolidation complète et une totale fongibilité de toutes les liquidités de l'Etat en temps réel.

Ils permettent de donner une information en temps utile sur les avoirs liquides de l'Etat et facilitent ainsi la gestion de la trésorerie publique.



Système PCE/module du cash management

Grâce à ces systèmes, la gestion du compte courant du Trésor devient plus simple et plus moderne et les services comptables de la TGR peuvent effectuer efficacement le rapprochement entre la comptabilité publique et les relevés bancaires établis par BAM.

Cela diminue incontestablement les risques d'erreur dans la procédure de rapprochement, tout en améliorant la qualité des comptes budgétaires et leur restitution dans les délais impartis.

A ce titre, il est à noter que le système «BACETE», le service «BKAM Direct» de Bank Al Maghrib et la couche «cash management» greffée sur le système «PCE» de la Trésorerie Générale du Royaume,

relatif au nouveau Plan Comptable de l'Etat permettent de faciliter le rapprochement entre la comptabilité publique et les relevés bancaires émanant de la banque centrale au moyen de mécanismes automatisés.

En effet, le module Cash-Management du système «PCE» offre une solution complète du rapprochement bancaire permettant de garantir en permanence l'exactitude des soldes de trésorerie, de détecter les erreurs bancaires ou d'éventuelles malversations.

Sur un plan opérationnel, le relevé bancaire importé du système «BACETE» peut être chargé automatiquement ou enregistré manuellement dans le module Cash-

Management pour effectuer ensuite un rapprochement automatique, mettant en correspondance les mouvements comptables avec les lignes du relevé bancaire.

Ce rapprochement bancaire permet de s'assurer de la concordance entre toutes les opérations passées sur le système de la comptabilité et les transactions financières figurant sur le relevé de compte.

Il est à signaler, par ailleurs, que l'automatisation du rapprochement bancaire facilite le travail des services comptables de la TGR, réduit les coûts de gestion et accélère les traitements comptables.

Mouvements disponibles - 01-AOU-2016, 2, Règlement

Compte: 001610007800020110710237

Montant rapproché: []
Montant restant: 267980.13

Précédent Suivant

Type	Numéro	Devise	Montant	Montant	Montant apuré	Date d'apurement	Date valeur	Date GL	Date
Crédit	EasyLink créé	MAD	2500000.00	2500000.00				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	84998.00	84998.00				01-AOU-2016	01-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	267980.13	267980.13				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	5731.95	5731.95				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	605.00	605.00				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	84998.00	84998.00				01-AOU-2016	01-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	11.00	11.00				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	605.00	605.00				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	3324.53	3324.53				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	121.00	121.00				02-AOU-2016	02-AOU-2016
Crédit	EasyLink créé	MAD	961356.44	961356.44				02-AOU-2016	02-AOU-2016

Date d'exigibilité: [] Statut: Imputé

Recalculer Rapprocher

Module cash management/Ecran du rapprochement bancaire

RABAT C/c 100 11
 PERCEPTEUR DE PORT - LYAUTEY-EST

PROTECTORAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU MAROC
 GOUVERNEMENT CHÉRIFIEN

N° 1434

COMPTE COURANT
 N° 100-11

OFFICE DES POSTES, DES TÉLÉGRAPHES ET DES TÉLÉPHONES
 CHÈQUES POSTAUX

**CARNET DE CHÈQUES NOMINATIFS
 OU D'ASSIGNATION**

*A utiliser pour les paiements en espèces, soit au profit du titulaire du compte,
 soit au profit d'un tiers, non titulaire d'un compte courant postal.*

NOTA. — N'OMETTEZ PAS DE SIGNER VOS CHÈQUES CONFORMÉMENT AU SPÉCIMEN DÉPOSÉ.
 Ceux non signés, ou dont la signature diffère du spécimen, seront retournés au tireur.

CARNET
 N° _____
 du _____
 au _____

SOUCHE N° 1 Montant du chèque : <u>15.069</u> Notes du tireur : Taxe = 54 Date d'émission : <u>6.12.56</u> Bénéficiaire : <u>"El Riad"</u> <u>N° d'exploit.</u> <u>Cinématographique</u> <u>Mp rue de</u> <u>Tours Casablanca</u>	COUPON N° 4 MONTANT DU CHÈQUE : RABAT C/c 100 11 PERCEPTEUR DE PORT - LYAUTEY-EST	N° 4 Carnet N° Cadre réservé au bénéficiaire (1) Voir au verso. RABAT CHEQUES POSTAUX (MAROC) RABAT C/c 100 11 PERCEPTEUR DE PORT - LYAUTEY-EST A _____ le _____ 19____ Payez la somme de _____ à M (a) _____ rue _____ à _____ Partie réservée au Centre de chèques _____ Signature du titulaire du compte _____ <small>(a) S'il y a lieu, Madame ou Mademoiselle en toutes lettres.</small>	Cr. Pa. 1434 BON POUR : Taxe : _____ fr. Avis de débit N° 4 <small>(A remplir par le tireur pour lui être renvoyé)</small> Taxe : _____ fr. Compte débité n° <u>100-11</u> Bénéficiaire du chèque : _____ Timbre du Centre de chèques
---	---	--	--

*Feuillets d'un carnet de chèque d'assignation du compte courant postal émis en 1956
 au nom du percepteur de Port-Lyautey-Est (actuellement Perception Kenitra-centre).
 (Musée de la Trésorerie Générale du Royaume)*

ATTESTATION



TROPHÉE DEMATÉRIALISATION AU MAROC EDITION 2018

Les organisateurs du 4^{ème} Symposium International de la Dématérialisation au Maroc attestent que :

LA SOCIÉTÉ : TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME DU MAROC
SOUSSION ELECTRONIQUE

A obtenu le Trophée 2018 de la Dématérialisation présenté le 21 Mars 2018 à Casablanca.

Casablanca le :

DATE 26 Mars 2018

Le comité d'organisation



ATTESTATION



TROPHÉE DEMATÉRIALISATION AU MAROC ÉDITION 2018

Les organisateurs du 4^{ème} Symposium International de la Dématérialisation au Maroc attestent que :

LA SOCIÉTÉ : ...**TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME DU MAROC**...
ENCHERES INVERSEES

A obtenu le Trophée 2018 de la Dématérialisation présenté le 21 Mars 2018 à Casablanca.

Casablanca le :

DATE 26 Mars 2018

Le comité d'organisation



Casablanca - 21 Mars 2018
4^{ème} Trophée Dématérialisation
www.acasiom.com

شهادة تقديرية مسلمة للخبينة العامة للمملكة
برسم الدورة الأولى لجائزة المشاركة في المالية العامة



حكومة الشارقة
Government of Sharjah

شهادة تقديرية

تقديرا منا لأداءكم المتميز و جهودكم الدؤوبة

بالمشاركة في جائزة المشاركة في المالية العامة الدورة الأولى

تمنح هذه الشهادة لـ

الخبينة العامة - المملكة المغربية

متمنين لكم المزيد من التوفيق والسطاء في خدمة الوطن والمجتمع

صالح يوسف القصير

رئيس المجلس الأعلى لجائزة المشاركة في المالية العامة



المجلس الأعلى للمالية العامة
The High Council for Public Finance



فقد سبق وأن اعتبرت مجموعة من الاجتهادات القضائية أن الأموال العمومية للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لا يجوز الحجز عليها تحفظيا كان أم تنفيذيا على اعتبار أن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة ويحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام الملقاة على عاتقها.

كما سبق للقضاء الإداري أن أقر رفض إيقاع الحجز التحفظي على العقارات المملوكة ملكية خاصة للشخص المعنوي العام بعله أنه يفرض فيه ملاءة الذمة ولا يخشى عليه العسر ويؤدي ديونه وفق قواعد المحاسبة العمومية ورفض المصادقة على الحجز لدى الغير الذي يجري على الأملاك العامة لاعتبار أن من شأن الحجز أن يعرقل عمل الإدارة في تحقيق النفع العام ويؤدي بالتالي إلى المساس بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام.

ويمكن القول أن أولويات تحقيق الأمن القضائي تفرض التحكم في تطور الاجتهاد القضائي والتدقيق في الأبعاد التي ستجتم عن التعديلات الجديدة، لاسيما عندما يتعلق الأمر بمجال مرتبط بالمالية العمومية حيث الإشكاليات القانونية تستدعي توحيد الاجتهاد واستقراره، فضلا عن التكوين الجيد للقضاة في المجال المالي والمحاسبة العمومية لضمان جودة الأحكام كعنصر أساسي لتوفير الأمن القضائي، وذلك في انتظار إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية يكرس التقائية قواعد القانون العام مع مساطر التنفيذ القضائي.

2 - آفاق الإصلاح التشريعي

لعل ما سيحد من الاختلالات المذكورة هو تدخل المشرع لسن قواعد قانونية واضحة المعالم تهدف بطريقة متوازنة إلى الحفاظ على المصلحة الخاصة وتحقيق المصلحة العامة، كما تراعي في نفس الوقت الحرص على توفير الشروط القانونية والمالية لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية الفردية وكذا الحرص على السير العادي للمرافق

العامة والخدمات العمومية المقدمة لعموم المواطنين وتحقيق المنفعة العامة.

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا السياق هو هل الحاجة تدعو إلى وضع قانون خاص بتنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام كما اتجهت إلى ذلك الخزينة العامة للمملكة عندما اقترحت مشروع قانون خاص بالتنفيذ أم الأمر يستدعي فقط إضافة باب إجرائي خاص ب : «تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام» على مستوى قانون المسطرة المدنية كما ارتأى ذلك واضع مشروع قانون بتنظيم وتغيير قانون المسطرة المدنية أم ربما يتعين وضع مقتضيات قانونية خاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية في إطار قانون المحاكم الإدارية، لما للقضايا الإدارية من خصوصية تميزها عن الأحكام المدنية العادية؟ كيفما كانت البنية القانونية للمبادرات التشريعية بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام، فيتعين الإشارة إلى أنها تقتضي مقاربة تشاركية وتفاعلا إيجابيا مع مختلف الفاعلين من أجل

طرح مقتضيات قانونية تركز التقائية قواعد القانون الخاص والقواعد المنظمة للتدبير العمومي بغاية الموازنة بين حماية الحقوق وبين ضمان استمرارية سير المرفق العمومي، وحصص المسؤولية في حدود معقولة ومحددة تتيح المحاسبة عند تجاوز الحدود تكريسا للمبدأ الدستوري الذي يحض على ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي الأخير لا بد من التأكيد على أن تعزيز حماية المال العام في هذا المجال يتعين أن يؤخذ في شموليته ووفق إستراتيجية بعيدة المدى عبر تعبئة كافة الفاعلين وتعزيز مهام التنسيق والتشاور والرفع من مهنية الدفاع والدفاع الوقائي عن قضايا الدولة، على اعتبار أن مصدر الحجز على الحساب الجاري للخزينة لدى بنك المغرب هو منازعة إدارية آلت إلى صدور حكم قضائي ضد الإدارة، وبالتالي فإن الإصلاح المرتقب يتعين أن يمتد في عمقه ليشمل إصلاح منظومة تدبير المنازعات الإدارية بهدف الارتقاء بها إلى مستوى الحكامة الجيدة والتدبير الوقائي والاستراتيجي للمرافق العمومية.

المراجع المعتمدة

- حسن الفكهاني، التعليق على قانون المسطرة المدنية.
- آمال المشرقي، الحجز لدى الغير لتنفيذ الأحكام القضائية تعليق على الأمر الاستعجالي الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط.
- مصطفى سيمو، مستجدات تنفيذ أحكام القضاء الإداري مجلة المحاكم الإدارية العدد الخامس 7201.
- أحمد بوعشيق الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية.
- سلسلة دلائل التسيير منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 16.
- مجلة المحامي العدد 67، شتنبر 2016.
- مجلة قضاء المجلس الأعلى.
- الندوة الوطنية المنظمة من طرف وزارة العدل والحريات بشراكة مع جمعية هيئات المحامين بالمغرب حول موضوع القاضي الإداري بين حماية الحقوق والحريات وتحقيق المصلحة العامة.
- منشورات الموقع الرسمي لوزارة العدل.
- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.
- مرسوم ملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية.

للمحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة بالرغم من حقيقة وواقعية مضمونها .

- ضعف الدور الرقابي لقاضي التنفيذ بخصوص الأحكام المنفذة، ذلك أن الحكم الواحد يمكن أن يباشر تنفيذه لأكثر من بل وفي نفس الوقت أمام هيئتين قضائيتين مختلفتين .

- ازدواجية الجهات المكلفة بالتبليغ والتنفيذ بين أعوان المحاكم والمفوضين القضائيين، وبالتالي تعدد مساطر التنفيذ في مواجهة الإدارة بخصوص نفس سند التنفيذ .

- إمكانية تحريك المساطر الجبرية للتنفيذ المختلفة والمتعددة ضد الإدارة (غرامة تهديدية حجز لدى الغير) وفي آن واحد مع الآثار القانونية والمالية السلبية المترتبة على ذلك .

- تعدد المخاطبين بتنفيذ الحكم القضائي الواحد (الإدارة المعنية، المحاسب العمومي، بنك المغرب) مما قد يترتب عنه إشكالات محاسبية لدى الإدارة المعنية والمحاسبين العموميين بخصوص التسوية المحاسبية لهذه النفقة فضلا عن إمكانية تحويل المبلغ للتنفيذ أكثر من مرة بالنسبة لنفس سند التنفيذ
- غياب آليات الضبط والمراقبة المحاسبية على مستوى كتابة ضبط المحاكم للتصدي للتنفيذ المزدوج أو المتعدد .

إلا أن ما يثير الإشكال أكثر هو تعديل الاجتهاد القضائي بخصوص الحجز على الأموال العمومية والذي يعتبر نموذجا لعدم الأمن القضائي بخصوص المنازعات القضائية الإدارية والمتمثل في تراجع القضاء عن الحقوق المكتسبة للإدارة بخصوص حصانة أموالها العمومية وبشكل خطرا حقيقيا على استقرار المراكز القانونية.

للحجز على أموال الحساب يطرح التساؤل حول مدى فعالية هذا المسطرة كآلية لحل إشكالية التنفيذ بشكل جذري وشمولي ضد أشخاص القانون العام.

1 - حدود العمل القضائي ومخاطر التنفيذ المباشر من حساب الخزينة لدى بنك المغرب

لا أحد يجادل في الدور المحوري للمؤسسة القضائية، في ترسيخ وحدة الدولة والحفاظ على مقوماتها وجسامة المسؤولية الملقاة على عاتقها لتحقيق الأمن القضائي، ولا تكتمل مقومات هذا الأخير إلا بجودة وفعالية العمل القضائي التي تبقى رهينة بطبيعة الوسائل والمناهج المتبعة من قبل القاضي، للفصل في المنازعات المعروضة عليه .

وفي سياق الحجز على الحساب الجاري، فإن الاعتماد على الاجتهاد القضائي لمواجهة حالات مختلفة غير متوقعة قانونيا، يجعل السلطة التقديرية للقضاء غير محصورة في مداها وكيفياتها وما يثيره ذلك من نقاشات بخصوص حدود الحماية القضائية للمال العام في هذا المجال .

فمن خلال تفحص العمل القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية، يتضح أن بعض التطبيقات القضائية المتميزة بمرجعية القانون الخاص، تساهم في تقليص الحماية المفترض أن يوفرها القضاء للمال العام نستعرض البعض منها كالآتي:

- إضفاء طابع المشروعية على محاضر التنفيذ المنجزة تلقائيا من طرف الأعوان المكلفين بالتبليغ والمفوضين القضائيين ضد المحاسبين العموميين دون التحقق من صحة مضمونها بخصوص الامتثال عن التنفيذ بإجراء بحث أو إنجاز خبرة في الموضوع .
- عدم الاعتداد بالتصاريح السلبية

وقد اتجه أغلب الباحثين في المالية العمومية على اعتبار أن المال العام وسيلة هامة لتحقيق السياسات العمومية، وتنفيذ البرامج التنموية، بالموازاة مع تطبيق مبادئ الحكامة الجيدة وتنزيل الديمقراطية التشاركية أيضا . والدليل على ذلك هو اتجاه التشريعات المعاصرة في العديد من الدول⁽²⁾ نحو تشديد إجراءات الحماية بوضع قواعد ونصوص في القانون الدستوري والقانون المدني والقانون الجنائي تكفل صيانتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منها⁽³⁾ .

كما أن حماية المال العام تقتضي انخراط جميع مؤسسات الدولة في تكريس آليات الحماية ونخص بالذكر المحاكم الإدارية باعتبار أن استقلالية القضاء وكفاءته ونزاهته تعتبر من الأولويات الإستراتيجية لحماية المال العام .

ذلك أن القاضي الإداري ملزم بالتقيد بما يضمن الشفافية واحترام القانون والمصلحة العامة وتكريس اجتهادات قضائية تهدف إرساء قواعد الحكامة الجيدة وضمان الأمن المالي .

وتأسيسا على ذلك وبالموازاة مع استفحال ظاهرة الحجز على الحساب الجاري للخزينة، فإن أهم الإشكاليات التي يثيرها الموضوع هي حدود عناية القضاء بحقوق المتقاضين في مواجهة الإدارة، التي أضحت تجد نفسها في منزلة غير متكافئة مع الأفراد بخصوص الضغوطات التي تمارس عليها من أجل التنفيذ .

ثم إن لجوء القضاء الإداري إلى الحجز على الحساب الجاري يطرح تساؤلا بخصوص حدود هذا التوجه وما إذا كانت هناك بعض السلوكيات القضائية تسير على نحو مخالف للدور المنوط بالقضاء لحماية المال العام .

كما أن الاهتمام الذي يليه القضاء الإداري

3 - إن القضاء الفرنسي، واعتمادا على هذا المبدأ العام والذي يعتبر أن الممتلكات العامة لا يمكن الحجز عليها، منع الحجز ليس على ممتلكات الدولة والجماعات الترابية فقط، بل حتى على ممتلكات المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي، وذلك باعتبارها ممتلكات في ملكية أشخاص عامة بالرغم من طابعها التجاري والصناعي، وبالتالي منع اللجوء إلى طرق التنفيذ المعمول بها في المسطرة المدنية لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، مع العلم أن المسطرة المدنية نفسها تنص على أنه لا يقبل الحجز على جميع الأشياء التي يصح القانون بعدم قابليتها للحجز .

2 - تعتبر قاعدة عدم جواز الحجز على أموال وممتلكات الدولة التي يقترح اعتمادها، من القواعد الأساسية المكرسة لحماية المال العام بحكم تخصيصه للمنفعة العامة وباعتباره ضامنا للأمن المالي العمومي ومؤسسا لديمومة استمرار المرفق العمومي بصفة منتظمة ومطردة والتي تم انتهاجها في العديد من التشريعات الأجنبية مثل كندا، دول غرب إفريقيا، البرازيل، كولومبيا، مصر، لبنان، تونس وفرنسا ...

ستطالب بتنفيذها وان إدعاء الصعوبة يتعين مواجهته بوسائل التنفيذ الجبرية المناسبة باللجوء مباشرة إلى الحجز على حساب الخزينة المفتوح لدى بنك المغرب».

3 - التكريس القضائي للتنفيذ من الحساب الجاري المفتوح لدى بنك المغرب

وإذا كان الحجز على الاعتمادات المالية للشخص المعنوي كمناط للتنفيذ الجبري قد تأكد وترسخ لدى القضاء الإداري من خلال قرارات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى وبعدها محكمة النقض، فقد عمد على توسعة هاته القاعدة واستقر اجتهاده على قابلية أموال خزينة الدولة للحجز لدى بنك المغرب، مؤسسا ذلك على امتناع مصالح الخزينة العامة للمملكة بدون مبرر عن تنفيذ الأحكام القضائية بتصحيح الحجز الصادرة في مواجهتها.

وغالبا ما يكتفي القضاء بالمصادقة على الحجز على حساب الخزينة كأمر مسلم دون نقاش أو تحري وفي غياب الشروط الأساسية التي سنها الفقه والقانون لمسطرة الحجز لدى الغير، فلا يمكن مثلا الحديث عن صحة الحجز لدى الغير بمعزل عن وجود علاقة ثلاثية تجمع بين الدائن «الحاجز» والمدين «المحجوز عليه» والغير «المحجوز بين يديه».

وبالتالي فإن الخزينة العامة للمملكة لا تربطها ببنك المغرب أية علاقة مديونية كما لا يمكن اعتبار بنك المغرب بمثابة الغير الذي يجوز الحجز بين يديه على أموال الدولة والجماعات الترابية .

ومع ذلك فإن القضاء اتجه في تفسيره للمادة 448 من قانون المسطرة المدنية، إلى قراءة خاصة لعلاقة بنك المغرب (المحجوز بين يديه) بالخزينة العامة للمملكة (المحجوز عليه) واعتبر انه لا يشترط أن يكون الطرف الأول مدينا بمبالغ مالية

لفائدة الطرف الثاني حتى يمكن الحجز عليها، وإنما فقط أن يكون الغير المحجوز بين يديه حائزا لمبالغ أو مستندات تعود للمحجوز عليه ويصح الحجز عليها من طرف القائم بالحجز والتعرض على تسليمها ضمانا لاستيفاء دينه.

من جهة أخرى فإن القواعد المنظمة لمسطرة الحجز لدى الغير تفرض مسؤولية المحجوز عليه (مصالح الخزينة العامة) بإثبات الامتناع الفعلي عن التنفيذ. غير انه وبالرجوع إلى الأحكام القضائية بالمصادقة على الحجز بين يدي المحاسبين والتي تعذر تنفيذها نجدها في الغالب ملفات لا تتضمن ما ينفي مضمون التصريحات السلبية للمحاسبين كما أن طالب الحجز لا ينازع فيها وإنما يحكم القضاء الإداري بما في علمه، دون أن يستند على أية حجة أو دليل بخصوص ما يعتبره امتناعا عن التنفيذ بدون مبرر من طرف المحاسبين العموميين.

من البديهي إذن أن الأحكام القضائية يجب أن تبنى على اليقين لا على الشك والتخمين، لا سيما عندما يتعلق الأمر بصرف أموال عمومية مخصصة لتسيير وظيفة النفع العام الملقاة على عاتق المرفق العام.

فضلا عن ذلك فإن الضغط على المحاسب العمومي بالحجز على حساب الخزينة لدى بنك المغرب لتعذر أداء مبالغ مالية خارج ضوابط المحاسبة العمومية، أو غياب اعتمادات مخصصة لتنفيذ الأحكام، يتعارض مع الأنظمة التي تحكم المحاسبة العمومية، بل ويبدو نظريا تدخلا في اختصاصات السلطة التشريعية التي وزعت من خلال قانون المالية الاعتمادات المتوقعة على مختلف حاجيات المرفق العمومي، وبشكل يضمن تحقيق المصلحة العامة.

فبالرجوع إلى دستور 2011، نجد انه لم يمنح القضاء سلطة وضع قواعد قانونية التي هي

من اختصاص السلطة التشريعية بموجب المادة 71 ومن اختصاص السلطة التنفيذية بموجب الفصل 72 من الدستور كما لا يجوز له التدخل في شؤون السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن الواقع العملي افرز الدور الإنشائي للقاضي الإداري والذي أصبحت تمليه احتياجات سد الفراغ التشريعي أو القانوني في المادة الإدارية، والمشرع وحتى أن صاغ قانونا فإنه في بعض الحالات لا يضع سوى مبادئ عامة إلى درجة أن محتواها يحدده القاضي الإداري(1).

و أيضا كثيرة هي القواعد التي أنشأها القضاء الإداري، فمثلا نجد أن تعليل القضاء بكون الأموال المدوعة لدى بنك المغرب، لم يرد التتصيص على عدم قابليتها للحجز بشكل صريح، ويكون جميع الأموال تعتبر قابلة للحجز إلا ما استثني بنص القانون، هو نتاج العمل القضائي الابتكاري ويمثل مظهرا للصراع بين القاضي الإداري الذي يلعب دوره في إيجاد حل للنزاع المعروض عليه والفصل فيه، وبين الإدارة التي تجنح بطبيعتها إلى الحرص على ضبط صرف نفقاتها وفق مبادئ الحكامة المالية الجيدة، وضمان الأمن المالي العمومي لا سيما عندما يتعلق الأمر بأموال عمومية مرصودة لأداء نفقات سيادية كتلك المدوعة بالحساب الوحيد للخزينة.

المطلب الثاني : التنفيذ الجبري من الحساب الجاري للخزينة وضمان الأمن المالي العمومي

كيفما كانت مسببات القضاء لإضفاء طابع المشروعية على الحجز على الحساب الجاري للخزينة لدى بنك المغرب ، فإن التنفيذ ضد الإدارة بهذا الأسلوب الجبري هو محط تساؤلات ترتبط بالحماية القانونية للأموال العمومية التي تعتبر من أهم الوسائل التي تحافظ على استمرارية وديمومة المرافق الإدارية في خدمة المصلحة العامة .

1- كما ورد في تعليق الفكهاني يجب «ان تكون علاقة الدائنية قائمة بين المحجوز عليه والمحجوز بين يديه علاقة مباشرة، بمعنى ان يكون المحجوز لديه مدينا للمحجوز عليه بالمثل. لا يجوز الحجز لدى الغير على المبالغ والأشياء الموضوعة في خزنة الحجز بين يديه»

1 - كما ورد في تعليق الفكهاني يجب «ان تكون علاقة الدائنية قائمة بين المحجوز عليه والمحجوز بين يديه علاقة مباشرة، بمعنى ان يكون المحجوز لديه مدينا للمحجوز عليه بالمثل. لا يجوز الحجز لدى الغير على المبالغ والأشياء الموضوعة في خزنة

القضائية ضد الإدارة، يمكن الإفادة بكون هذه المسطرة قد ساهمت بشكل واضح في تصفية عدد جد هام من ملفات التنفيذ المفتوحة، فبرسم السنة 2018 تجاوز الغلاف المالي لعملية تنفيذ الأحكام مبلغ ثلاث مليارات ومائتين وثلاثة وخمسين مليون درهم وذلك بزيادة أكثر من مائة وثمانين مليون درهم مقارنة مع السنة 2017 بنسبة ارتفاع فاقت 5.5%. وهي نتيجة جد إيجابية مقارنة مع وثيرة التنفيذ للسنوات السابقة.

وبالرغم من هذه النتائج الإيجابية فقد ظلت محدودة بالنظر إلى حجم متأخرات الدولة والجماعات الترابية، حيث واجه المحاسب العمومي العديد من الصعوبات من أهمها عدم وجود الاعتمادات المالية أو عدم كفايتها للاستجابة لاحتياجات التنفيذ التي أصبحت تفرز في إطار المساطر الاستعجالية، العديد من الأوامر القابلة للتنفيذ في حيز زمني لا يتوافق مع مبدأ سنوية الميزانية وعدم إمكانية الالتزام بالنفقات أو أداءها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة والمخصصة لهذا الغرض داخل الميزانية.

وبالتالي فإن ترخيص المحاسب بتنفيذ الأوامر بالحجز بين يديه ظل في العديد من الحالات غير قابل للتطبيق على أرض الواقع لاسيما تلك الصادرة ضد الجماعات الترابية التي تعاني من ضعف الموارد المالية الكفيلة بتصفية الباقي تنفيذ المتراكم عبر سنوات عديدة.

والجدير بالذكر أن خطة القضاء للتسريع بوتيرة التنفيذ لا تعترف بهذه الصعوبات ولا تضع في الحسبان أن هناك إكراهات محاسبية أو ميزانية تغل يد المحاسب لصرف المبالغ المحكوم بها بل يعتبر ذلك امتناعا غير مبرر رفعه القضاء الإداري المغربي إلى درجة الشطط في استعمال السلطة ويستوجب التعويض، «مادامت الإدارة بجميع مكوناتها مسؤولة على تدبير منازعاتها وتوقع الأحكام التي ستصدر ضدها وحجم المبالغ التي

يحدد سببها ونوعها ومبلغها والميزانية التي ستصرف منها (ميزانية التسيير أو ميزانية الاستثمار)، والمواد والفقرات والسطور والفصول الذين ستخصم النفقة من المخصصات المقيدة فيها. حيث يقتصر دور المحاسب العمومي على مراقبة توفر شروط أداء النفقة وخاصة مطابقة النفقة لمقتضيات الميزانية العامة وتوفير الإعتمادات المسجلة بالسطر المخصص للنفقات من طبيعة النفقة موضوع الأمر بالأداء، قبل قيامه بعملية الأداء.

غير أن توجه القضاء الإداري المشار إليه سلفا، يفرض الشروع في التنزيل المحاسبي بخصوص تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية القاضية بتصحيح الحجز بين يدي المحاسب العمومي بناء على ترخيص استثنائي للمحاسبين العموميين واعتماد مسلك محاسبي خاص لتحمل بها مباشرة دون إذن سابق بالصرف، وهو الموقف الذي كرسه المنشور الصادر عن السيد رئيس الحكومة حول تنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام تحت عدد 12/2015 بتاريخ 19 غشت 2015.

حيث أصبح بإمكان المحاسب العمومي تنفيذ الأوامر القضائية النهائية المتعلقة بحجز ما للمدين لدى الغير، وذلك مباشرة من مبلغ الاعتمادات المرصدة للإدارة المعنية، في إطار النفقات التي يمكن أداؤها دون أمر سابق بصرفها، من خلال تميم قرار وزير الاقتصاد والمالية وقرار وزير الداخلية بتحديد قائمة النفقات التي يمكن أداؤها دون أمر سابق بصرفها.

ويبقى السؤال المطروح هو إلى أي حد استطاعت هذه المبادرة معالجة إشكالية تدبير تنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام؟

بالرغم من وجود بعض المؤشرات، فإن هناك بعض المعطيات الأساسية توحى بأن الجواب على هذا التساؤل، لا يمكن أن يكون عاما ومطلقا. غير أنه وبالنظر للمرحلة التي وصل إليها تنفيذ الأحكام

طرف مصالح الخزينة العامة للمملكة شططا في استعمال السلطة موجبا للتعويض.

وقد ترتب على ذلك، تحريك الإجراءات الجزرية بمواجهة المحاسبين التابعين لها وارتفاع عدد الأحكام في مواجهتهم وتحميل خزينة الدولة مصاريف إضافية من جراء احتساب فوائد التأخير وتصفية الغرامات التهديدية.

من البديهي إذن أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية لا يمكن تبريره، وأن تحسين وتسريع وتيرة تنفيذ الأحكام القضائية مسؤولية جميع مؤسسات الدولة ويستلزم بذل المزيد من الجهود على مستوى الإدارة لتعزيز آليات التنفيذ الاختياري للأحكام والقرارات الصادرة ضد أشخاص القانون العام.

2 - المبادرات الإدارية لمواجهة سلبيات التنفيذ الجبري للأحكام القضائية

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن دوافع التأخير عن التنفيذ سواء لدى الأمر بالصرف أو لدى المحاسب العمومي ليست بالضرورة كما يعلل العمل القضائي، ناتجة عن سلوكات إدارية سلبية كالتقاعس أو التراخي أو عدم احترام مبدأ قوة الشيء المقضي به، بل تعود في أغلبها إلى صعوبات قانونية تستلزم طرح الحلول التشريعية لتذليلها.

ولعل أهم الصعوبات تلك المرتبطة بتكريس مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي باعتبارهما مستويين وسلطتين من الأعوان المختلفين والمنفصلين ولا يلتقيان إلا استثناء عند صرف النفقة العمومية.

فالبدء العام لصرف أية نفقة عمومية بما فيه تنفيذ الأحكام القضائية يتم وفق القواعد المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، والحدود المرسومة في قانون المالية لسنة التي وقعت فيها هذه النفقة، علما بأن القواعد المذكورة تلزم بإصدار الأمر بالصرف لأمر بشأنها

يواصل القضاء تفسيراً موسعاً للمقتضيات القانونية لفائدة المتقاضين وتقييد أكثر لأشخاص القانون العام الراضين الامتثال لمبدأ قوة الشيء المقضي به.

لذلك أصبح الحجز من الوسائل التنفيذية الجبرية التي يمكن اللجوء إليها في مواجهة الإدارة بناء على سند تنفيذي أو بأمر يصدره رئيس المحكمة طبقاً للفصل 491 من ق.م.م، وقد تواترت الاجتهادات القضائية على اعتبار «...» أن مسطرة الحجز لدى الغير تعد وسيلة من وسائل التنفيذ الجبري التي يمكن لكل دائن يتوفر على دين ثابت أو سند تنفيذي، اللجوء إليها «...»

كما استقر على أنه «لا يوجد في قانون المسطرة المدنية وتطبيقاته القضائية وفي غيره من القوانين ما يستثني أموال الإدارات العمومية ومؤسسات الدولة من إجراءات التنفيذ بما فيها حجز ما للمدين لدى الغير والمصادقة على هذا الحجز بسبب خضوعها لقواعد صرف خاصة أو لكون الحجز عليها يعتبر تدخلاً في السلطة التشريعية التي برمجتها في الميزانية العامة أو لأن في الحجز عليها عرقلة لعمل الإدارة، والمحكمة علقت قرارها بهذا الخصوص بما جاءت به من أن «قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العمومية تجد مجال تطبيقها في الحالة التي يؤدي فيها الحجز إلى عرقلة السير العادي للمرفق العمومي، على أساس أن المبالغ المحجوزة مرصودة لنفقات محددة وعليها تتوقف استمرارية المرفق العمومي في أداء خدماته، وأيضاً من منطلق أن أشخاص القانون العام يفترض فيها ملائمة الذمة ولا يخشى عسرها، كما يفترض فيها كذلك تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها تجسيدا لمبدأ المشروعية واحترام قوة الشيء المقضي به وليس باعتبار أن الأموال العامة غير قابلة للحجز مادام لا يوجد نص قانوني صريح يمنع ذلك...»

وفي رده على دفعات الإدارة بكون الأموال المحجوزة هي أموال عمومية مصدرها الميزانية العامة للدولة وأنها غير قابلة للحجز، فإن القضاء الإداري قد استقر في

عدة قرارات على أن أموال الإدارة ترصد عادة لسد ديون هذه المؤسسات ولتغطية التعويضات التي يحكم بها عليها إذ المفروض تخصيص بعض أموال هذه المؤسسات لهذا الغرض.

و في نفس السياق اعتبر القضاء الإداري «أن مقتضيات الفصول 31 إلى 35 من قانون المحاسبة العمومية إنما تتعلق بتنظيم وضبط طرق تنفيذ الميزانية بهدف الحيلولة دون صرفها بدون سند أو في غير الأهداف المخصصة لها وتجسيدا أيضاً لمبدأ فصل جهة الأمر بالصرف عن جهة الأداء، وبالتالي فإن غاية المشرع هاته لا يعطلها انصياع المحاسب لزوماً لمنطوق أوامر أو أحكام قضائية قابلة للتنفيذ، تقضي بحجز أو بتحويل مبالغ مالية هي عبارة عن ديون في ذمة الجهة الأمرة بالصرف، ومستحقة الأداء في مواجهتها بمقتضى سندات تنفيذية قانونية متمثلة في قرارات قضائية نهائية تعتبر ملزمة للجميع بصريح الفصل 126 من الدستور».

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن إضفاء القضاء طابع الشرعية على مسطرة الحجز لدى الغير على أموال أشخاص القانون العام، لا يمنع من كونها قد طرحت عدة إشكالات قانونية وعملية لا سيما على مستوى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة.

فمن جهة، وحسب منطق القانون العام، فإن المحاسبين العموميين يجدون أنفسهم أمام استحالة التنفيذ في غياب شروط تصفية النفقة والتي تستند إلى مبادئ وقواعد مبنوثة في التشريعات العادية والفرعية والمكرسة في جميع الأنظمة المحاسبية العالمية.

ومن بين هذه المبادئ مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي، بحيث يفرض ذلك إلى ضرورة إصدار أوامر بالأداء مدعومة بالمستندات المثبتة للنفقة من طرف الأمر بالصرف على أن يتم تسليمها للمحاسب العمومي الذي يقتصر دوره على

التحمل بها محاسبياً ومباشرة دفع النفقات لمستحقيها.

وتعتبر هذه المبادئ قواعد قانونية أمرية لها ارتباط وثيق بالنظام العام المالي لا يحق مخالفتها، تحت طائلة إثارة مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، طبقاً لمقتضيات الظهير الشريف بشأن مسؤولية المحاسبين العموميين، المؤرخ في 03/04/2002.

ومن ثم، فإذا كان الحكم القضائي يصلح سنداً لنفقة عمومية، فإن تنفيذه يبقى مقيداً بتطبيق نظام المحاسبة العمومية المعمول به في هذا المجال.

ومن جهة أخرى فإن متطلبات الأمن القانوني واحترام القاعدة الدستورية يقتضي الانصياع لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون وصيانة حرمة القضاء واحتراماً لحقوق المتقاضين وتعزيزاً لمصادقية الإدارة، الشيء الذي أثار العديد من الإشكاليات أمام المحاسب العمومي الذي أصبح بين سيف الشرعية الإدارية التي تستوجب تنفيذ الأحكام القضائية، وسندان الشرعية المالية التي تقتضي التقيد بالاختصاصات الموكولة إليهم والمستمدة من الشرعية المالية والمحاسبية.

ولعل أهم المعوقات الجديّة التي أثارها الحجز لدى المحاسب هو غياب آلية قانونية ترخص للمحاسبين العموميين تنفيذ الأوامر القضائية المتعلقة بحجز ما للمدين لدى الغير، الشيء الذي واجهه المحاسب بإثارة الصعوبات القانونية والواقعية، والتي اعتبرت من طرف القضاء الإداري، مجرد ظروف خاصة ولا علاقة لطالب التنفيذ بها، وبالتالي «فإن من واجب الإدارة سلوك الإجراءات اللازمة من أجل التنفيذ لا أن تعمل على خلق الأعذار ومبررات لتعطيل عملية التنفيذ. مما يجعل إثارته للصعوبة غير مبني على أساس وينم فقط على وجود تماطل من جانبها». بل أكثر من ذلك فإن القضاء تبنى إستراتيجية الضغط على المحاسبين حين اعتبر الصعوبات المثارة من

قانونية منحها المشرع بمقتضى المادة 448 من ق.م.ق. تقتضي من طالب التنفيذ استجماع عدة شروط لتمكينه من الحصول على التنفيذ العيني الجبري.

وبالتالي فتشديد اللجوء إلى الغرامة التهديدية بربطها بتحقيق الشروط المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه، وطول الإجراءات القضائية التوجيهية الطويلة لتصفيتها يغل يد المحكوم له المستفيد من الحكم القضائي في طلب الحكم بها، مادام الحكم بتصفية الغرامة التهديدية لا يعتبر خاتمة مطاف النزاع، كونه يحكم بصرف تعويض عن التأخير عن التنفيذ في مواجهة الإدارة والذي يتطلب بدوره إيجاد مسلك جبري آخر لتنفيذه.

وتجدر الإشارة إلى أن موقف القضاء الإداري بخصوص إجراءات التنفيذ ضد الإدارة، لا تستند لأي مقتضى معين، فهو غالبا ما يؤسس أحكامه بالإحالة على مقتضيات القواعد الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية والتي لم يميز المشرع بشأنها بين التنفيذ على الإدارات والتنفيذ على الخواص. لذلك تبقى الأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام قابلة للتنفيذ الجبري على أموالها سيما أمام عدم وجود نص قانوني آخر يرسى قواعد مخالفة أو يستبعد الحجز لدى الغير على الاعتمادات المالية لقطاع وزراي بعينه.

وإذا كانت مسألة انسجام قواعد المسطرة المدنية مع الأحكام الإدارية أصبحت مسلمة لدى القضاء، فإنها عمليا تطرح العديد من الإشكاليات لدى الإدارة استنادا إلى خصوصية الخصومة الإدارية وانتفاء بنية نسقية تجمع بين مكونات المنازعة الإدارية ومختلف الإجراءات المسطرية المدنية.

وبالتالي، وما دام أن المشرع لم يستثني الإدارة من الحجز على كل أموالها بنص صريح كما لم يخضعها في هذا الصدد لنظام خاص يضمن الحماية لجميع أموالها وكيفما كانت طبيعتها، وبالموازاة مع ارتفاع عدد الأحكام الصادرة ضد الإدارة الغير منفذة،

1 - تطورات العمل القضائي بخصوص التنفيذ القضائي الجبري وإكراهات المحاسبة العمومية

من خلال استقراء الأحكام المتعلقة بالتنفيذ نجد أن القضاء الإداري قد عد مساطر التنفيذ الجبري ضد الإدارة قبل أن يستقر على مسطرة الحجز لدى الغير بالنظر إلى فعاليتها وسرعة ترتيب أثارها القانونية بصفة إستجالية.

ذلك أن المتتبع لمسار تنفيذ الأحكام القضائية ضد أشخاص القانون العام، يلاحظ أن التنفيذ القضائي في مواجهة الهيئات العامة قد مر بمراحل بخصوص البحث عن المسطرة الأكثر فعالية لجبر الإدارة على أداء مستحقاتها، بدءا بالحكم بالغرامة التهديدية في حق الإدارة المعنية، ومساءلة الموظف الممتنع عن التنفيذ شخصيا، ثم الحجز على أموال الإدارة الممتنعة عن التنفيذ لدى المحاسب العمومي أو لدى بنك المغرب.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن تدرج القضاء الإداري عبر وسائل التنفيذ الجبري ارتبط بالصعوبات القانونية والعملية التي أفرزتها مساطر التنفيذ الجبرية المعتمدة ومدى فعاليتها لإجبار المحكوم عليه الممتنع عن تنفيذ الحكم النهائي.

حيث عمد القضاء في المرحلة الأولى إلى أعمال دوره التفسيري والإنشائي لإضفاء الشرعية على فرض الغرامة التهديدية كوسيلة من وسائل إجبار الممتنع عن التنفيذ، إدارة أو مسؤولا إداريا في غياب أي نص قانوني ينص على خلاف ذلك، بناء على قراءة خاصة للمادة 7 من قانون إحداث المحكم الإدارية التي تحيل على قواعد المسطرة المدنية⁽²⁾.

غير أن القضاء الإداري في مسار البحث عن الوسيلة الفعالة والسريعة لإجبار الإدارة على التنفيذ، لم يكتفي بالغرامة التهديدية بالنظر إلى محدودية فعاليتها في إجبار الإدارة على الامتثال لمنطوق الحكم أو القرار القضائيين، ذلك أنها، كوسيلة

والعسكريين والدين العمومي والنفقات السيادية، بل بالموازاة مع ذلك، أصبح للحساب الجاري للخرينة مهمة جديدة تتمثل في ضمان أداء متأخرات الهيئات الإدارية بناء على الأحكام القضائية التي تأمر بالتنفيذ مباشرة على أموال الخرينة المودعة لدى بنك المغرب.

وقد ساهم هذا الإجراء بشكل بين في ارتفاع عدد الأحكام القضائية الصادرة عن مختلف المحاكم المغربية المختصة ضد الإدارات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والجماعات الترابية، فبرسم السنة 2018 تجاوز الغلاف المالي لعملية تنفيذ الأحكام هاته مبلغ ثلاث مليارات ومائتين وثلاثة وخمسين مليون درهم وذلك بزيادة أكثر من مائة وثمانين مليون درهم مقارنة مع السنة 2017 بنسبة ارتفاع فاقت 5.5 %.

إلا أنه وإذا كان حساب الخرينة قد أصبح آلية فعالة لأداء مستحقات المتقاضين، لتنفيذ قوة الشيء المقضي به، فإن صرف أموال الدولة يتم تحت إكراه التنفيذ القضائي الجبري وفي غياب نص قانوني منظم لهذا المجال، حيث أصبح المال العام رهين تفسيرات العمل القضائي الذي لا يتردد في تكييف قواعد قانون المسطرة المدنية ويعتمد قراءات موسعة لمقتضيات التنفيذ، لتبرير التنفيذ الجبري في سياق أصبحت متجاوزة الدفوعات الفقهية التقليدية التي طالما دفعت بها الإدارة والمتمثلة في ملاءة ذمتها وضرورة الحفاظ على السير العادي للمرفق، وكون الإدارة رجل شريف يفي بالتزاماته في أسرع وقت⁽¹⁾.

مما لا شك فيه أن مهمة تنفيذ الأحكام القضائية تتمثل في إضفاء الحماية على المراكز القانونية الناتجة عن هذه الأحكام مما يشكل دعما أساسيا للعدالة سواء عن طريق التنفيذ الجبري أو الاختياري، إلا أن تطور العمل القضائي بهذا الخصوص في مواجهة الإدارة لا يخلو من انتقادات تجعل من الصعب تبرير مشروعية التنفيذ مباشرة من حساب الخرينة.



أم كلثوم زاوي

خازن وزاري لدى الوزارة المكلفة بالعلاقات
مع البرلمان والمجتمع المدني

أي دور للحساب الجاري للخرزينة في ظل تطورات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة ؟

بناء دولة الحق والقانون، التي يعتبر تنفيذ الأحكام القضائية إحدى دعائمها الأساسية، لكن التساؤل يبقى مطروحا من جهة، حول الإشكالات التي يطرحها الحجز على حساب الخزينة بالنظر إلى الدور الهام والحساس للأموال العامة باعتبارها أداة الدولة ووسيلتها الأساسية في مباشرة أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية، مما يتعين معه إحاطته بكل الضمانات التي تمكنه من أداء خدماته بصورة مضطربة ومنتظمة تحقيا للمنفعة العامة واحتراما لمبدأ المشروعية وسيادة القانون وفي تلاعب مع الكثير من التشريعات والداستير المعاصرة.

وفي نفس السياق يثار التساؤل حول فعالية طرق التنفيذ الجبري لحل إشكالية التنفيذ القضائي ضد الهيئات الإدارية ومدى كفاية هذا الأسلوب القضائي لإصلاح منظومة التنفيذ والتي تتطلب حتما حل إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة أشخاص القانون العام في شموليتها، من خلال إقرار نظام مؤسستي وقانوني للتنفيذ يضمن حماية الحقوق والحريات الفردية ويكفل حماية فعالة للمال العمومي، باعتبار تخصيصه للمنفعة العامة ولضمان حسن سير المرفق العمومي.

المطلب الأول : دواعي الحجز على الحساب الجاري للخرزينة المفتوح لدى بنك المغرب

تماشيا مع تطور إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الشخص العام، لم يعد يقتصر دور الحساب على أداء وظيفته الأساسية والمتمثلة في تنفيذ العمليات المالية للدولة والجماعات الترابية، من خلال تسديد كل النفقات العمومية بما فيها رواتب وأجور الموظفين المدنيين

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القضاء الإداري وإن كان يسعى مبدئيا في عمومته إلى تأمين حماية خاصة للمال العمومي، فإن الصعوبات القانونية والواقعية التي تعترض عمليات التنفيذ من طرف أشخاص القانون العام للأحكام النهائية الصادرة ضدهم، دفعت القضاء من خلال تكييفه لوسائل التنفيذ المنصوص عليها في الباب الثالث من قانون المسطرة المدنية، إلى الإقرار التدريجي لكل الوسائل اتجاه الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، بدءا بالغرامة التهديدية، ثم الحجز لدى المحاسبين العموميين التابعين للخرزينة العامة للمملكة على الحسابات الخصوصية وعلى الاعتمادات المالية المدرجة بميزانيات الإدارات المحجوز عليها، ليستقر على الحجز على حساب الخزينة لدى بنك المغرب الذي أصبح أداة تنفيذ متأخرات الإدارة تحت إكراه العمل القضائي.

هذا وتتجلى أهمية هذا الموضوع في تطور عدد القضايا المعروضة على المحاكم الإدارية والمرتبطة بالتنفيذ المباشر من حساب الخزينة، وتزايد التجاوزات والخروقات من طرف المتقاضين ودفاعهم والتي من شأنها أن تكلف ميزانية الدولة أموالا باهظة نتيجة الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى الحجز لدى الغير، فضلا عن ما يعاب عن بعض الأعمال القضائية والتي أصبحت تذهب إلى حد الشطط في حماية حقوق الأفراد والتضحية بحقوق الدولة في مجال يتعين فيه على القضاء موازنة المصلحة العامة والخاصة وفي حالة التعارض ترجيح الأولى عن الثانية من باب أولى بهدف تأمين الحماية للمال العام.

من الأكد أن القيمة الحقيقية للأحكام القضائية رهينة باحترام مبدأ قوة الشيء المقضي به استجابة لمتطلبات استكمال

يعتبر حساب الخزينة عنصرا أساسيا لنظام فعال لتدبير المالية العمومية وأداة قيمة بالنسبة للإدارة لتدبير مواردها ونفقاتها المالية للقيام بنشاطها.

ولعل الهدف الرئيسي لنظام الحساب الوحيد يتمثل في ضمان السيطرة الفعالة على جميع الأصول السائلة للدولة بهدف تحسين تدبير خزينة الدولة وتمكينها من ضبط السيولة التي تعتبر عنصرا أساسيا في الإدارة النقدية والمالية، مما يمكن الدولة من تنفيذ فعال للميزانية عبر رصد وضبط الأموال المخصصة لمختلف الهيئات الإدارية وتسهيل التنسيق بخصوص تطبيق السياسة النقدية. وهذا يتطلب بالتأكيد أن تكون جميع أموال الحساب الوحيد للخرزينة متاحة لتنفيذ كافة برامج الإنفاق الحكومي وتسديد المستحقات المرتبطة به في الوقت المناسب.

وللحساب أهمية كبرى بالنسبة للنظام المالي للدولة على اعتباره مركز تدفقات الأموال العمومية، ويرتبط وجوده بتدبير النفقات السيادية للدولة مما يحتم حماية مكوناته لتحقيق المصلحة العامة من خلال تحقيق ضمان استمرار المرفق العام بانتظام واستمرار.

وانطلاقاً من الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها الأموال العمومية التي يتم تدبيرها من خلال الحساب الوحيد للخرزينة، نصت أغلب القوانين المقارنة على أهمية حمايتها وتكريس مبدأ عدم جواز التصرف فيها بما يتعارض والنفع العام وعدم جواز الحجز عليها.

إلا أنه وفي تطور لافت للقضاء الإداري في القضايا التي لها ارتباط بتنفيذ الأحكام القضائية، فقد أصبحت أموال الحساب الوحيد للخرزينة موضوع تطبيق الحجز كوسيلة من وسائل التنفيذ الجبري لمتأخرات الدولة والجماعات الترابية.

Glossaire



Abdelkrim GUIRI
*Directeur de la Recherche,
de la Réglementation et de la
Coopération Internationale*



Mohammed NEJJAR
*Chef de la Division de la
Recherche et des Études*

Accréditation comptable

procédure par laquelle le Trésorier Général du Royaume au nom de qui le compte courant du Trésor est ouvert es-qualité donne pouvoir aux comptables publics et à leurs mandataires pour accéder à ce compte.

Chèque d'assignation

chèque remis au bénéficiaire d'un paiement en numéraire ou pour les retraits de fonds, tiré sur le compte courant du Trésor ou le compte courant postal du comptable public pour être payé par Bank Al-Maghrib ou par le Centre des chèques postaux.

Correspondants du Trésor

organismes de droit public ou privé et les particuliers, qui en application des lois et règlements ou en vertu de conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif, tout ou partie de leurs liquidités disponibles au Trésor, ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes ou de dépenses par l'intermédiaire des comptables du Trésor.

CMI (Centre Monétique Interbancaire)

Entité agréée en tant que société de gestion des moyens de paiement et chargée de centraliser, au profit du système bancaire domestique, le traitement de toutes les opérations monétiques interbancaires tant au niveau national qu'avec l'étranger comme les opérations d'échange et de compensation interbancaires relatives aux transactions sur les cartes bancaires, qui sont centralisées et traitées via le système de compensation multilatérale de masse, dédié exclusivement aux instruments de paiement monétiques.

Débit d'office

mécanisme par lequel Bank Al-Maghrib est autorisée à débiter d'office le compte courant du Trésor à raison d'opérations particulières telles que le remboursement des bons du Trésor émis par voie d'adjudications, les mouvements afférents à la gestion active de la trésorerie, le transfert et commissions d'encaissement ou encore suite à un rejet de chèque remis à l'encaissement.

Encaisse

portefeuille de fonds et valeurs et autres sommes disponibles détenus par un comptable public sous forme de numéraire, d'avoir en compte bancaire ou au compte courant postal (C.C.P), de pièces de dépenses payées en instance de versement, de timbres quittances et autres valeurs.

Facilités de caisse

Avances pouvant être consenties à l'Etat par Bank Al-Maghrib à titre de facilités de caisse limitées à cinq pour cent des recettes fiscales réalisées au cours de l'année budgétaire écoulée et dont la durée totale d'utilisation ne peut excéder 120 jours, consécutifs ou non, au cours d'une année budgétaire.

IBAN (International Bank Account Number)

Norme internationale d'identification des comptes bancaires composée du code pays où est localisé le compte, de la clé de contrôle et de l'identifiant national du compte.

Nivellement bancaire

opération par laquelle les succursales de Bank Al-Maghrib procèdent en fin de journée au virement au compte courant du Trésor, de toutes les opérations de débit et de crédit enregistrées au niveau des sous-comptes des différents comptes du Trésor ouverts à leur niveau.

Païement SWIFT

(Society for Worldwide Interbank Financial telecommunication /Société pour la télécommunication financière interbancaire mondiale) : virement international envoyé par Bank Al-Maghrib via le réseau SWIFT se traduisant par le débit d'un compte en devise ouvert au nom d'une banque donneur d'ordre chez un correspondant étranger à charge pour ce dernier de faire suivre le règlement vers son destinataire final.

Rapprochement bancaire

opération permettant aux comptes publics de connaître les montants et les dates de valeur, en vue de s'assurer du paiement des chèques émis, de l'exécution des ordres de virement et de l'encaissement des chèques et des virements reçus, et de vérifier la concordance du compte courant du Trésor, de ses sous-comptes ou du compte courant postal avec leur comptabilité et d'en justifier les écarts.

Système d'annonce

dispositif mis en place pour l'optimisation de la gestion de trésorerie de l'Etat et qui consiste à mettre à l'avance à la disposition des gestionnaires de la trésorerie, toute l'information nécessaire concernant les mouvements financiers pouvant affecter en débit ou en crédit le solde du compte courant du Trésor.

SIMT

(Système Interbancaire Marocain de Télé Compensation)

système de paiement permettant d'assurer le traitement électronique et automatisé de l'ensemble des valeurs scripturales échangées dans les circuits interbancaires (chèques, virements, lettres de change normalisées (LCN) et prélèvements), ainsi que leur compensation, à l'exclusion toutefois des flux transactionnels drainés par les cartes bancaires.

SRBM

(Système des Règlements Bruts du Maroc géré par Bank Al-Maghrib)

infrastructure de paiement permettant notamment, les transferts interbancaires de gros montants en temps réel, l'exécution des règlements des ordres de virement interbancaires et de clientèle ainsi que le déversement des soldes des systèmes exogènes issus de Maroclear, du SIMT et du Centre Monétique Interbancaire (CMI).

Unité de caisse

principe en vertu duquel l'ensemble des ressources financières publiques est déposé sur un seul compte courant ouvert à Bank Al-Maghrib auquel ont accès tous les comptes publics accrédités.

Unité de trésorerie

principe selon lequel, tous les fonds appartenant aux organismes publics autres que l'Etat au Trésor sont obligatoirement déposés au Trésor.





الخزينة العامة للمملكة
• 000 6 1 8 + • 0+0+6 1 + 7718481+
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

Trésorerie Générale du Royaume

Ilot 31 Rue Al Andaloussia,
Hay Ryad - Rabat
BP : 21495, Av. Annakhil,
Hay Ryad - Rabat
Tél : 212 (0) 537 57 81 90

www.tgr.gov.ma