



Centenaire de la Trésorerie Générale du Royaume et de la comptabilité publique

« La Trésorerie Générale du Royaume :
une institution centenaire au cœur du
système financier public marocain »

Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 4 juillet 2017

Mesdames et messieurs

La Trésorerie Générale du Royaume fête aujourd'hui ses cent ans.

D'aucuns pourraient croire que la gestion des finances publiques et l'institution du Trésor Public au Maroc n'ont qu'un siècle d'existence.

Historiquement, le Maroc a toujours disposé d'un système de gestion financière publique et d'un Trésor Public, dont le Musée de la Trésorerie Générale du Royaume retrace la richesse.

Le contrôle des finances publiques faisait partie intégrante des préoccupations du Sultan. On le sait, « l'organisation financière doit (toujours) aller de pair avec l'organisation politique, c'est-à-dire qu'elle doit suivre de très près les progrès de l'organisation politique pour les consolider¹ ».

En terre d'Islam, et selon Ibn Khaldoun, l'administration financière de l'Etat trouve son origine avec le calife Omar Ibn Al Khattab qui créa, en l'année 636, le premier Diwane financier.

Le Diwane financier a pour mission de tenir des registres comptables dédiés à retracer les opérations de recettes et de dépenses et d'en assurer la traçabilité.

Pour Ibn Khaldoun, le Diwane financier constituait « le troisième pilier du pouvoir. Car le pouvoir sultanien exigeait une armée, de l'argent et un moyen de communiquer ».

Il disait : « Le prince avait donc besoin de personnes capables de l'aider dans les affaires d'épée, de plume et d'argent. Le chef du diwane prenait donc, pour cette raison, une part importante dans l'administration du royaume² ».

La gestion des finances de l'Etat était généralement confiée à des Oumanas³, dont le premier (Amine Al Kharâj⁴) a été nommé en l'an 714 par le calife Ommeyade Soulaymane Ibnou Abdelmalik.

La gestion des finances de l'Etat 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.

¹ François Bloch-Lainé, Introduction à une étude du Trésor public en France. In: Revue économique, volume 2, n°2, 1951. pp.129-146, p.131

² Administration des douanes et impôts indirects, La douane marocaine à travers l'histoire, 531 pages, p.14

³ Amine signifie « homme de confiance »

⁴ Le Kharâj est un impôt foncier sur la terre. Initialement, c'était un impôt forfaitaire levé dans les provinces conquises.

Avant le protectorat, les Oumanas assuraient, dans le cadre d'un maillage local étendu, le recouvrement des recettes, l'exécution des dépenses, la tenue de la comptabilité et le contrôle des opérations financières publiques.

L'augmentation des opérations exécutées par les Oumanas a rendu nécessaire la réorganisation de ce corps de comptables publics en une administration centrale et un réseau de comptables locaux.

Les Oumanas étaient nommés par le Sultan sur proposition de l'Amine des Oumanas, l'équivalent du ministre des finances.

Ce dernier était assisté par trois Amine au niveau central, un Amine chargé de la perception des recettes « أمين الدخل », un Amine pour le paiement des dépenses « أمين الصاير » et un Amine qui avait en charge la tenue des comptes et le contrôle de la comptabilité des Oumanas locaux « أمين ». Il faisait également office de Cour des comptes.

L'organisation du corps des Oumanas était très évoluée et ne s'éloignait pas trop du système en vigueur de nos jours. Cette organisation s'articulait autour de :

- la tenue de la comptabilité. Dès sa nomination, un Amine procédait à l'ouverture d'un registre comptable où sont retracées toutes les opérations qu'il exécute durant la période d'exercice de ses fonctions ;
- la centralisation comptable. Chaque Amine au niveau central était chargé de centraliser les opérations exécutées par les Oumanas locaux. Ces derniers étaient tenus d'envoyer à l'Amine des comptes un état hebdomadaire des recettes, et de communiquer le compte détaillé du mois écoulé dans les sept jours qui suivent la fin du mois.
- du contrôle de la comptabilité et du jugement des comptes. L'Amine des comptes procédait au contrôle de la comptabilité transmise par les Oumanas.

De même, avant de quitter leurs fonctions, les Oumanas présentaient leur compte général de gestion au Sultan qui le soumettait à l'Amine des comptes, aux fins de contrôle, d'apurement et de délivrance d'une décharge ;

- la remise de services. Lors de changement pour quelque raison que ce soit, les Oumanas procédaient à une remise de service entre eux. L'Amine sortant met à la disposition de l'Amine entrant les registres retraçant les opérations réalisées, procède à l'arrêté des fonds disponibles et lui remet la liste des biens dont la gestion lui incombe.

La centralisation des comptes portée sur un grand livre, tenu constamment à jour, permettait de présenter le bilan du gouvernement chérifien par droits et avoirs.

En effet, l'Amine des Oumanas avait une parfaite connaissance de la situation financière de l'Etat, pour ce qui est des recettes, des dépenses et des biens mobiliers et immobiliers.

Mesdames et messieurs

Ce système de gestion financière et comptable a connu des changements notables du fait des contraintes liées au recours du Maroc, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, à des emprunts auprès des pays européens, qui l'ont obligé à réformer progressivement son système de gestion des finances de l'Etat, en s'inspirant notamment du système français.

Suite à la conférence internationale d'Algésiras, la Banque d'Etat du Maroc a été créée en 1907, avec pour principales fonctions notamment de jouer les rôles de trésorier-payeur et d'agent financier du gouvernement.

De ce fait, la Banque d'Etat du Maroc a exercé les fonctions de trésorier-payeur de 1907 à 1916.

Le 27 juin 1916, la fonction de Trésorier Général a été créée. Le Trésorier Général fut chargé notamment de centraliser les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat, d'assurer le paiement des dépenses publiques et la gestion des mouvements de fonds.

Il importe de préciser que l'histoire des finances publiques au Maroc en général, et de la Trésorerie Générale en particulier, a été jalonnée d'évènements majeurs qui ont participé à la construction du système actuel de gestion financière publique.

Ainsi, la gestion financière publique a été complètement restructurée et modernisée à partir de l'adoption du Dahir du 9 juin 1917, portant règlement de la comptabilité publique de l'Empire Chérifien qui a notamment confié le pouvoir financier aux comptables du Trésor, rendus responsables, personnellement et pécuniairement, de toutes les opérations financières exécutées par leur soin.

Outre la comptabilité publique, le Dahir de 1917 a intégré entre autres des dispositions relatives à la gestion du budget, au règlement des marchés publics, au recouvrement des revenus de l'Etat et même, à la nomenclature des pièces justificatives de dépenses.

L'année 1921 a vu la création du contrôle des engagements de dépenses, qui a d'abord été testé au Maroc, avant d'être mis en place en France en 1922.

En 1958, la gestion financière publique a été réorganisée par l'adoption du Dahir du 6 août 1958 portant règlement général de comptabilité publique, dont la portée se limitait exclusivement aux seules règles de comptabilité publique.

Le 1^{er} octobre 1961, feu Mohamed Bernoussi fut la première personnalité marocaine à être nommée Trésorier Général.

A ce titre, il a œuvré à :

- la création de l'Agence Comptable Centrale des Chancelleries Diplomatiques et Consulaires⁵ ;
- l'adoption du Décret Royal du 26 avril 1967, portant règlement général de comptabilité publique, toujours en vigueur.

En 1979, la Cour des comptes a été créée en remplacement de l'ex Commission nationale des comptes.

En 1993, la Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions (D.R.P.P.) a été rattachée à la Trésorerie Générale du Royaume⁶.

En 2006, le Contrôle Général des Engagements de Dépenses a fusionné avec la Trésorerie Générale du Royaume, ce qui a permis de simplifier les procédures de contrôle et de rassembler au niveau d'un seul poste comptable les contrôles de régularité et de validité des dépenses de l'Etat.

Enfin, l'année 2007 a vu la création de manière progressive des trésoreries ministérielles, pour répondre aux attentes des ordonnateurs et faciliter les opérations de dépenses de l'Etat.

Mesdames et messieurs

A travers cette évolution historique, la Trésorerie Générale du Royaume a accumulé un savoir-faire et une expertise financière et comptable qui font d'elle une institution stratégique de l'Etat.

Ses missions se fondent sur :

- L'utilisation de la comptabilité publique aux fins d'un meilleur conseil et d'une assistance de proximité aux différents partenaires en charge de l'exécution budgétaire, aussi bien l'Etat que les collectivités territoriales.

L'objectif in fine est d'accompagner notamment le processus de la régionalisation avancée qui consolide la démocratie locale.

A cet effet, la Trésorerie Générale du Royaume a contribué largement à l'élaboration du dispositif financier local, notamment le projet de décret relatif à la comptabilité publique des collectivités territoriales.

⁵ Transformée en Trésorerie des Chancelleries Diplomatiques et Consulaires en 2002

⁶ En 2002, la D.R.P.P. fut érigée en Paierie Principale des Rémunérations (P.P.R.), puis en Centre National des Traitements (C.N.T.) en 2008, et enfin en Direction des Dépenses de Personnel (D.D.P.) depuis 2013.

- La production, la valorisation et la communication de l'information financière et comptable, comme socle d'appui au renforcement des principes constitutionnels de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ;
- le recours à la digitalisation et à la dématérialisation en vue de la modernisation, la simplification et la facilitation des services rendus aux citoyens et aux partenaires.

Cette approche s'appuie sur les systèmes d'information intégrés développés par la Trésorerie Générale du Royaume, à savoir les systèmes de gestion intégrée des dépenses, de gestion intégrée des recettes, le système Wadef-Aujourd'hui pour la paie du personnel, le système de dématérialisation des marchés publics et le système d'information de la comptabilité.

- l'exploitation des potentialités du big-data et l'adoption d'une démarche de « data-driven » (axée sur les données) pour une meilleure compréhension des comportements des partenaires et des citoyens, à travers par exemple :
 - l'étude du comportement des ordonnateurs par rapport à la programmation budgétaire, à la mobilisation des ressources et à l'utilisation des crédits ;
 - l'analyse du comportement des acheteurs publics et des opérateurs économiques à travers la commande publique ;
 - ou encore l'analyse des comportements des fonctionnaires par rapport à leur recours au crédit de consommation et d'investissement. Cette analyse participe, sans aucun doute, à une connaissance fine de l'épargne des fonctionnaires.

Cette volonté permanente d'aller vers plus d'innovation et de performance ne saurait être satisfaite sans le capital humain dont dispose la Trésorerie Générale du Royaume.

En plus des systèmes d'information qu'elle a développés, la force de frappe de la Trésorerie Générale du Royaume provient de tout l'investissement qu'elle a opéré ces dernières années dans des ressources humaines professionnelles, bien formées et motivées. Elles constituent sa fierté et participent positivement à une meilleure gouvernance des finances publiques.