



ELEMENTS D'INTERVENTION

« CONVERGENCE ET STANDARDISATION DES CONCEPTS : QUELS EFFETS DE LA MONDIALISATION ET DU NUMERIQUE SUR LES METIERS DES FINANCES PUBLIQUES »

CONFERENCE-DEBAT (TGR/FONDAFIP)
RABAT, 9 MARS 2019

M. Mounssif ADERKAOUI
Directeur des Etudes et des Prévisions Financières
Ministère de l'Economie et des Finances

La présente communication traite de la question centrale des évolutions en cours et celles à venir des métiers des finances publiques en rapport avec le processus de mondialisation et l'essor sans précédent des technologies du numérique.

Cette question se pose avec acuité partout dans le monde. Elle acquiert, néanmoins, une importance clé dans les pays émergents et en développement qui aspirent à faire de leurs finances publiques un levier d'impulsion de leur trajectoire de développement et un vecteur de structuration de leur processus de transformation économique et sociale.

Pour cerner les contours de cette question et y apporter quelques éléments d'éclairage, la présente communication est structurée autour de trois axes, à savoir (1) l'examen des effets suscités par la mondialisation et le développement du numérique, (2) la mise en exergue des avancées enregistrées par le Maroc en termes d'intégration des technologies du numérique au niveau des métiers des finances publiques au même titre que les défis à relever en la matière et (3) la mise en relief des opportunités offertes par le Big Data en termes de renforcement des capacités d'analyse et d'éclairage des choix en matière des finances publiques.

1. Une digitalisation accrue de l'économie mondiale aux conséquences manifestes sur les finances publiques

La mondialisation des systèmes productifs et financiers a renforcé l'interdépendance entre les économies et a fortement impulsé la synchronisation de leurs cycles d'activité. Cette mondialisation, qui est porteuse de plusieurs opportunités (forte mobilité des investissements internationaux, élargissements des débouchés extérieurs, transferts technologique et ancrage aux cycles d'innovation...), n'est pas exempte de défis et de risques.

Elle a été à l'origine de crises aiguës à fréquence élevée dont la plus récente date de 2008-2009. Le caractère systémique de cette crise, dont les séquelles persistent encore, a porté un sérieux coup de frein à la dynamique des échanges commerciaux et des investissements internationaux.

Néanmoins, étant un processus irréversible, la mondialisation s'alimente depuis au moins une décennie de l'essor des échanges immatériels/digitaux (données, informations), dont l'impact sur la croissance du PIB est de plus en plus significatif partout dans le monde. De ce fait, le développement accéléré des flux numériques semble constituer la nouvelle force d'impulsion de la mondialisation.

La digitalisation accrue de l'économie bouleverse autant les modes d'organisation économique que les rapports sociaux. Il s'agit d'une tendance de fond qui se nourrit de la mondialisation et en élargie les perspectives. Cette situation rend nécessaire pour l'Etat de réinventer ses modes d'action pour rester en interaction permanente avec les mutations qui s'opèrent au sein de l'économie.

En fait, l'émergence d'une mondialisation portée par le numérique soulève elle-même des défis non négligeables qui sont perceptibles à travers les nouvelles données suivantes :

- Une déterritorialisation accrue des activités des entreprises, conjuguée à l'émergence de nouvelles formes d'évasion fiscale, qui ont rendu nécessaire pour les Etats et les organisations internationales (OMC, FMI, OCDE...) de s'y adapter, notamment à travers le durcissement des normes et des règles de conformité fiscale.
- Une culture numérique désormais bien ancrée au quotidien des entreprises mais aussi des citoyens dont les attentes et les exigences ne cessent de s'accroître. Cela met à rude épreuve la capacité des pouvoirs publics à y répondre de manière appropriée, surtout lorsqu'il s'agit d'absorber les nouvelles formes de contestation comme le boycott économique.

Nonobstant les défis qu'elle occasionne, la mondialisation numérique recèle des gisements d'opportunité dont la mobilisation pleine et entière pourrait optimiser encore davantage l'action des pouvoirs publics en termes d'amélioration la qualité et la célérité des services publics dans plusieurs domaines (santé, éducation, sécurité...), tout en garantissant plus de transparence et d'équité en matière d'accessibilité aux différentes prestations sociales.

Selon le Cabinet McKinsey, la numérisation des procédures gouvernementales de paiements, tant du côté des recettes que celui des dépenses, permettrait aux pays en développement d'économiser jusqu'à 1% du PIB. Des estimations similaires ont été établies par le FMI en 2015 (0,8% à 1,1% du PIB).

Schématiquement, les effets positifs qui pourraient être induits par l'ancrage des administrations financières publiques aux technologies du numérique englobent, entre autres :

- Le relèvement de la productivité au sein de l'Administration avec des effets positifs, notamment sur les entreprises (réduction des coûts sous l'effet de la dématérialisation et la simplification des procédures).
- La disponibilité de l'information financière et comptable qui rend visible les choix des Etats en matière de mise en œuvre des politiques budgétaire et fiscale, ce qui en facilite l'évaluation des impacts.
- Les possibilités d'expérimentation et de mise à contribution des usagers dans la coproduction des services et politiques publics sur une échelle réduite avant leur généralisation.

Plusieurs expériences positives relevant de pays développés et en développement permettent de faire ressortir les effets positifs suscités par la digitalisation des métiers des finances publiques :

- **En matière de veille et de pilotage macroéconomique** : l'accès en temps réel aux données relatives aux salaires versés par les entreprises (Royaume Uni, Australie) et les capacités renforcées en matière d'analyse des données pour la recherche publique (cas du Centre d'accès sécurisé aux données en France), favorise l'élaboration de prévisions macroéconomiques à fort degré de fiabilité. La disponibilité de l'information permet également d'assurer l'évaluation des politiques publiques poursuivies et leur réajustement éventuel.
- **Conception de la politique budgétaire et fiscale** : Plusieurs pratiques vertueuses sont à l'œuvre et qui permettent d'articuler les choix publics autant sur les priorités nationales que sur les besoins du citoyen. C'est le cas du système *Connect* au Royaume-Uni qui permet le calcul du profil de revenu total du contribuable ou encore le système de budgétisation numérique « D-Brain » en Corée du Sud qui favorise la participation citoyenne. D'autres expériences comme celle de la France où des initiatives ont été menées pour mieux calculer l'impôt (Hackathon organisé par DGFIP et Etalab).
- **Exécution des dépenses budgétaires et optimisation de la mise en œuvre de la politique fiscale** : Plusieurs pays ont eu recours au numérique pour assurer une allocation optimale des dépenses sociales, comme à Haïti et aux Philippines où les technologies mobiles servent de moyens de paiement des transferts en faveur des couches défavorisées. Le numérique est utilisé également pour renforcer les capacités en matière de lutte contre les fraudes et l'évasion fiscales (rapprochement des factures pour les besoins du remboursement de la TVA en Chine, développement de SIG pour cadastres fiscaux en Costa Rica, systèmes électroniques de facturation en Russie pour mieux appréhender les chiffres d'affaires des entreprises).
- **Contrôle, évaluation et gestion de risque** : Dans le but d'assurer un contrôle efficient et rigoureux, certains pays comme l'Inde s'appuient sur la technologie biométrique à des fins d'authentification des bénéficiaires des subventions et des prestations sociales (Identifiant biométrique Aadhaar). D'autres, comme le Brésil ont opté pour un système public de comptabilité numérique (Système SPED) pour renforcer l'ancrage aux valeurs de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes

2. Les métiers des finances publiques au Maroc face à l'essor des technologies du numérique

Le Maroc n'est pas en reste des développements précités, de par ses choix de développement axés sur l'ouverture, la modernisation économique et l'alignement sur les meilleurs standards internationaux. Conscient des opportunités que confère les technologies du numérique, le Maroc avait fait très tôt le choix de s'arrimer à ces technologies pour en faire un levier de modernisation de l'administration financière et la sophistication des procédures et leur optimisation.

La digitalisation des métiers des finances publiques s'inscrit, d'ailleurs, en cohérence avec les priorités de développement national, comme il ressort des objectifs inscrits dans le cadre du Plan d'Action Stratégique du Ministère de l'Economie et des Finances :

- **Veiller sur les équilibres macroéconomiques du pays pour consolider les bases d'une croissance saine et durable**, à travers des prévisions macroéconomiques fiables et le recours systématique à l'évaluation des politiques budgétaire et fiscale pour en apprécier les impacts et les réajuster le cas échéant. Cette veille s'avère, également, opportune pour disposer d'une vision claire sur la situation de trésorerie dans le but d'optimiser le recours à l'emprunt.

- **Accompagner les stratégies et les réformes engagées par l'Etat et les collectivités territoriales**, en s'appuyant sur des données et sur des instruments d'évaluation rigoureux en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques. Cet accompagnement englobe aussi la réforme profonde du système fiscal pour le rendre davantage équitable et incitatif et la réhabilitation des territoires pour les ériger en acteur de développement socio-économique à part entière (transferts financiers, déconcentration administrative...).
- **Maximiser les retombées socio-économiques de l'effort budgétaire consenti par l'Etat et renforcer la bonne gouvernance des finances publiques**, en veillant à ce que les choix budgétaires soient alignés sur les priorités nationales et que leur déploiement s'opère selon les critères de performance. De par le rôle structurant de la commande publique, l'accessibilité des PME aux marchés publics est érigée en action prioritaire au même titre que l'amélioration des délais de paiements.
- **Améliorer la qualité et la célérité des services aux citoyens, entreprises et institutionnels**, en œuvrant activement en faveur de la digitalisation du parcours du contribuable et du parcours import/export, de la poursuite de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière de dépense de l'Etat, des collectivités locales et celle des Entreprises et Etablissements Publics. D'autres actions sont également à pied d'œuvre dont notamment la dématérialisation de la gestion domaniale, du contrôle financier et juridique ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines.

Il apparaît, dès lors, que l'accélération de la digitalisation des métiers des finances publiques n'est certainement pas un confort de politiques publiques. C'est une priorité incontournable, qui est inscrite en tant que levier d'impulsion de l'efficacité et de l'efficacités de l'action de l'Etat, en général, et celles des administrations financières publiques, en particulier.

Cet ancrage apparaît aujourd'hui clairement au niveau des avancées enregistrées en matière de digitalisation des principaux métiers des finances publiques. Tout en reconnaissant l'importance des initiatives opérées par plusieurs acteurs relevant de l'écosystème Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), l'accent sera mis au niveau de cet axe sur les trois Directions Générales à réseaux, à savoir l'Administration des Douanes et Impôts Indirects (ADII), la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) et la Direction Générale des Impôts (DGI).

- **Au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume**, des avancées importantes ont été enregistrées, notamment à travers la mise en place d'un **système de Gestion Intégrée de la Dépense (GID)** qui a permis de réduire les délais et le coût de traitement des actes, de simplifier les procédures et de disposer de l'information budgétaire et comptable en temps réel. La maîtrise des prévisions de dépense et de leur période d'échéance est nécessaire à une connaissance des besoins de trésorerie, permettant à l'Etat de prendre des décisions de placement des excédents du Trésor ou de recours à l'emprunt. A cela, s'ajoute le **système de Gestion Intégrée des Recettes (GIR)** qui offre aux entreprises et aux particuliers la possibilité de consulter leur situation fiscale et le paiement en ligne de leurs impôts et taxes. Cet outil a significativement contribué à l'amélioration de la politique de recouvrement de la TGR.

D'autres chantiers de réformes sont à pied d'œuvre. Il s'agit de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière de la dépense de l'Etat et des collectivités territoriales et de celle des marchés des Etablissements et Entreprises Publics « EEP » au même titre que l'opérationnalisation de l'observatoire des délais de paiement.

- **En ce qui concerne l'Administration des Douanes et Impôts Indirects**, qui se positionne en ligne de front de la mondialisation, celle-ci a été pionnière en matière d'adoption des technologies du numérique. Elle compte à son actif plusieurs réalisations, en particulier le **système B@DR** (*Base de l'Activité de Dédouanement en Réseau*). Ce système transactionnel d'automatisation du circuit de dédouanement électronique, à la pointe de la technologie, est destiné aux opérateurs de commerce extérieur, couvrant la majorité des métiers douaniers. Il permet l'échange de données avec les systèmes informatiques des principaux partenaires (PortNet, le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie Numérique, le Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, l'Office National de Sécurité Sanitaire des produits Alimentaires,...)

Capitalisant sur les acquis enregistrés, l'ADII œuvre actuellement en faveur du passage à un palier plus avancé en matière de digitalisation des formalités douanières, notamment par le biais de la dématérialisation totale du circuit de la Déclaration Unique de Marchandise (DUM), l'informatisation des supports déclaratifs au même titre que les autorisations accordées par l'ADII.

- **Pour ce qui est de la Direction Générale des Impôts**, les efforts accomplis ont porté, entre autres, sur la mise en place d'un **système de téléservice baptisé « Simpl »** ou Service des Impôts en ligne. Celui-ci permet l'inscription en ligne, la télédéclaration et le télépaiement des impôts et taxes, notamment l'Impôt sur les Sociétés (IS), l'Impôt sur le Revenu (IR) et la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA). La transformation numérique de l'administration fiscale se poursuit à un rythme soutenu à travers la consolidation en cours du processus de simplification et de facilitation des démarches aux contribuables (télé-déclaration, paiement électronique...), le renforcement additionnel de la performance de la DGI moyennant le recours à un système d'information efficace (système d'information décisionnel, Système Intégré de Recoupement...) au même que la professionnalisation de la gestion des données.

Principales initiatives en matière de digitalisation au niveau des autres structures du MEF

La Direction du Budget (DB) a mis en place le système « e-budget » qui permet à l'ensemble des ordonnateurs au niveau des départements sectoriels de piloter les activités de programmation budgétaire selon les nouvelles dispositions de la « LOF » et de gestion budgétaire axée sur la performance.

La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) a mis en place le système MASSAR qui permet, notamment, des échanges de données électroniques avec les EEP.

La Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) a mis en place un système de gestion de la dette et de la trésorerie (TADBIR) ainsi qu'un système décisionnel.

La Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) a développé une Banque des données MANAR -Stat qui est une plateforme d'intelligence économique au service de l'accompagnement de la transformation des métiers des finances publiques

La Direction des Domaines de l'Etat (DDE) a mis en place « SIDOM » pour la dématérialisation des procédures domaniales. SIDOM est en cours de refonte, le nouveau SI de gestion domaniale « AMLACS » permettra une gestion plus intégrée des procédures domaniale au niveau national.

L'Agence Judiciaire du Royaume (AJR) a mis en place SIGILE et Tabadoul pour la gestion des dossiers de contentieux et l'échange électronique des données avec les partenaires.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) a connu au fil des temps une nette évolution dans l'exercice de ses missions marquée, notamment, par la digitalisation de la conduite de ses missions

depuis l'édition de la lettre de mission jusqu'au dépôt du rapport au moyen d'une application informatique dédiée (Blue Audit).

La Direction des Affaires Administratives et Générales (DAAG) a mis en place le système GISR de gestion des ressources (RH, logistique,...), les portails internet et intranet du MEF ainsi que le Datacenter du MEF pour les Directions du Ministère.

Il y a lieu de souligner le rôle pionnier du Ministère de l'Economie et des Finances dans le déploiement des systèmes d'informations d'envergure. Ce rôle a été consacré par les distinctions reçues au niveau national et international. En effet, le Ministère a été primé 5 fois par le Prix e-mtiaz (prix de l'administration électronique) et a reçu 2 fois celui de la convention France Maghreb pour les systèmes d'informations suivants : B@DR (pour les opérations de douanières), e-budget (système d'information budgétaire), @ujourd (pour la paie des fonctionnaires de l'Etat), SimplTax (pour la déclaration et le recouvrement des impôts) et GISRH (pour la gestion intégrée des ressources humaines) et dématérialisation du paiement de la Taxe Spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles (Vignette).

Pour valoriser le développement des projets similaires, renforcer la mutualisation et économiser les efforts et les coûts, le Ministère a développé une démarche de partenariat et de mutualisation visant le partage d'expériences et des bonnes pratiques avec les autres départements ministériels et institutions. Des conventions de partenariat ont été signées avec plusieurs départements : Tourisme, Agriculture, Eaux et Forêts, Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, Énergie et Mines, Affaires Étrangères, Commerce et Industrie...

En somme, les avancées jusque-là enregistrées laissent augurer des perspectives positives en matière de professionnalisation des métiers des finances publiques et de rehaussement de leur apport en matière d'accélération de la trajectoire de développement d'ensemble de notre pays. Ces perspectives aussi prometteuses soient-elles ne devraient pas pour autant perdre de vue quelques défis majeurs à relever, dont notamment :

Régler à l'amont quelques prérequis nécessaires

- Veiller à ce que les processus à dématérialiser obéissent aux normes de qualité les plus élevées et aux référentiels internationaux pertinents en la matière.
- Renforcer l'inclusion numérique des citoyens et des PME pour favoriser un accès généralisé et équitable aux services numérisés.
- Promouvoir la culture du numérique au niveau des différentes administrations financières publiques (signature/paiement électronique, organisation en réseaux et centrée sur les usagers, ...).

Sécuriser le processus de la transformation numérique et en renforcer la résilience

- Mettre en place des infrastructures appropriées qui garantissent la qualité et la circulation des données numériques
- Protéger les données non-publiques relatives aux entreprises et aux personnes physiques.
- Renforcer les capacités des administrations financières en matière de lutte contre la fraude et la cybercriminalité.

Relayer la transition numérique par les adaptations nécessaires sur le plan juridique, humain et communicationnel

- Accélérer la convergence des cadres réglementaires et juridiques pour tenir compte des nouvelles données qui accompagnent le développement du numérique (ouverture des données, authenticité des documents numérisés...)
- Adapter les postes et les compétences et les réorienter davantage vers des activités à forte valeur ajoutée (data science)
- Sensibiliser et vulgariser pour une adhésion pleine et entière des entreprises et des citoyens au processus édifiant d'ancrage aux technologies du numérique

3. De nouvelles perspectives offertes par le Big Data en matière de sophistication des métiers des finances publiques (Analyses prédictives et prévisions économiques)

Parallèlement aux développements précités en matière du numérique, de nouvelles perspectives sont aujourd'hui offertes par l'essor remarquable du Big Data. Gisement important d'information en termes de volume, de périodicité, de multi-dimensionnalité et de disponibilité en temps réel, le Big Data s'est étendu à l'ensemble des domaines y compris le domaine économique et financier.

Cette technologie s'érige aujourd'hui en puissant levier pour renforcer les capacités d'analyse grâce à son apport en matière de modélisation des phénomènes économiques complexes et d'amélioration du potentiel prédictif des analyses conduites sur des échelles temporelles variées.

Les opportunités découlant de l'utilisation du Big Data pour mieux appréhender l'évolution cyclique de l'économie et ses tendances vraisemblables d'un point de vue macro-économique et sectoriel permettraient, à l'évidence, de doter les métiers des finances publiques d'outils de pilotage pertinents à même d'asseoir la prise de décision sur des bases rationnelles et efficaces. D'autres usages du Big Data pourraient s'avérer d'un impact positif autant sur la situation des finances publiques, notamment pour ce qui est de la lutte contre les fraudes fiscales, que sur l'amélioration de la qualité des services publics rendus.

Conscient des opportunités dont recèlent le Big Data pour l'accomplissement de sa mission de veille, d'analyse économique et de prévision financière, la Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) s'est inscrite dans un processus d'appropriation de cette technologie pour pallier aux contraintes rencontrées en matière d'accès aux données « conventionnelles ».

Ainsi, les données ouvertes d'OpenStreetMap ont été mis à contribution, entre autres, dans l'estimation des flux interrégionaux pour construire un modèle input-output régional¹. Des actions sont, également, en cours de réalisation en termes d'exploitation des données des plateformes web pour des analyses sectorielles. Il s'agit, à titre d'illustration, de l'analyse de l'attractivité du secteur touristique sous le prisme de l'avis des consommateurs en utilisant les données de booking pour les principales destinations du Maroc et d'un échantillon de pays concurrents.

D'autres actions sont envisagées, sur la base de partenariats à établir avec certains acteurs nationaux, notamment pour ce qui est l'exploitation des images satellites pour l'estimation de la production agricole et la mise en place d'un indicateur conjoncturel de perception avancé.

La volonté de la DEPF d'exploiter pleinement le potentiel du Big Data rendrait nécessaire de mobiliser un vivier de compétences pluridisciplinaires pour tirer profit de la masse importante des données disponibles au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, tout en favorisant

¹ « *A Practitioner's Guide for Building the Interregional Input-Output System for Morocco* », Eduardo Amaral Haddad, Fatna El-Hattab, Abdelaziz Ait Ali, August 2017.

leur croisement avec les autres sources de données disponibles (données web, données des deux satellites civiles marocains, données des flux routiers,...)

Pour cela, des approches collaboratives, impliquant l'administration, le secteur privé et le milieu académique, devraient être promues à grande échelle.