



AL KHAZINA

Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° 6 Octobre 2006

**Au cœur
des métiers
de la TGR**

REORGANISATION DE LA T.G.R.

TITRISATION DES CREANCES FISCALES :
NOUVELLE ALTERNATIVE DU
FINANCEMENT DU BUDGET DE L'ETAT ?

المالية المحلية وإشكالية التنمية المستدامة

DOSSIER

REFORME DU SYSTEME DE
CONTROLE DE LA DEPENSE PUBLIQUE



Interface

XI^{ème} COLLOQUE INTERNATIONAL
DES SERVICES DU TRESOR

SOMMAIRE

| | |
|-----------------------------|---|
| Editorial 2 | |
| Au cœur des métiers 3 | <ul style="list-style-type: none">• RÉORGANISATION DE LA TGR• TITRISATION DES CRÉANCES FISCALES : NOUVELLE ALTERNATIVE DU FINANCEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT ?• المالية المحلية وإشكالية التنمية الممتدامة |
| Dossier 13 | <ul style="list-style-type: none">• REFORME DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE• GESTION INTÉGRÉE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE• DECONCENTRATION DES CREDITS BUDGETAIRES |
| Jurisprudence 20 | <ul style="list-style-type: none">• AVIS DE LA COMMISSION DES MARCHES |
| interface 22 | <ul style="list-style-type: none">• XI^{ème} COLLOQUE INTERNATIONAL DES SERVICES DU TRÉSOR |
| Interview 25 | <ul style="list-style-type: none">• LE MANAGEMENT PAR LA PERFORMANCE À LA TGR |
| Tribune Libre 28 | <ul style="list-style-type: none">• ETHIQUE, FINANCE ET ÉCONOMIE |
| Lu pour vous 31 | <ul style="list-style-type: none">• SOCIOLOGIE DU CHANGEMENT |

Directeur de publication

Saïd IBRAHIMI

Responsable de la rédaction

Rachid MELLIANI

Comité de rédaction

El Houcine AGHANIM

Lahcen SBAI EI IDRISSE

Lakhdar ELAOUANE

Rachid AMGHAR

Khadija BOULHANE

Abdelaziz EL HEBIL

Conception & réalisation

USG

Impression

TOUMI

Dépôt légal : 2003/0145

Trésorerie Générale du Royaume

De la bonne gouvernance de la dépense publique

Jamais la dépense publique n'a été entourée de tant d'attention que récemment à travers la mise en place de la réforme de ses circuits et des mécanismes de sa gestion.

La démarche réformatrice ainsi mise en place s'inspire d'un ensemble de valeurs constituant le substrat d'une nouvelle culture de la gestion de la chose publique fondée elle-même sur les principes structurant de la bonne gouvernance.

Cet ensemble fait sienne des principes d'efficacité et d'efficience de la dépense publique à travers la mise en place d'une gestion axée sur les résultats et une allocation optimale des ressources. Elle va en même temps dans le sens du développement d'une culture du contrôle de la gestion visant notamment à faire en sorte que les deniers publics soient mieux utilisés, et d'une responsabilisation accrue des décideurs, élément clef de la modernisation de l'administration.

C'est dans cet esprit que s'inscrit la réforme du système de contrôle de la dépense amorcée particulièrement par l'intégration des structures chargées au sein du Ministère des Finances de l'exercice du contrôle. Toutes les analyses ont montré que le système de contrôle en cours jusqu'alors souffrait du biais d'un formalisme excessif et une complexité des procédures qui alourdissent le processus de la dépense publique dans son ensemble.

La rupture avec le système actuel de contrôle préalable des dépenses de l'Etat marqué par la dualité des organes de contrôle est bel et bien consommée. La réforme en cours vise l'instauration de l'interlocuteur unique en terme du contrôle a priori de la Dépense. En effet, la création d'un pôle de contrôle de la dépense est susceptible de favoriser davantage la fluidité du processus d'exécution de la dépense en développant une véritable expertise financière à mettre à la disposition des gestionnaires.

La démarche ainsi adoptée a consisté à regrouper, en les allégeant, les contrôles de régularité et de validité dans le cadre d'un seul pôle de compétence dit " contrôle d'exécution des dépenses de l'Etat".

Parmi les innovations du nouveau système l'introduction du contrôle hiérarchisé de la dépense, selon la capacité de gestion des ordonnateurs et son développement..

L'adoption d'un système d'information plus cohérent dans le cadre de la mise en place du projet de gestion intégrée de la dépense (G.I.D) se traduira par une économie de moyens et de gestion, la réduction des coûts, l'amélioration de l'information financière et comptable.

Il s'agit également d'une évolution nette en terme de changement de méthode, traduite clairement par le choix de la progressivité dans la mise en œuvre, la nécessité de création de la valeur et l'intégration de la dimension humaine avec une vraie démarche de conduite de changement.

La présente livraison d'AL KHAZINA consacre, entre autres, de larges développements à la dynamique qui marque le processus de gestion de la dépense publique. Une fois encore, et à travers la réforme lancée, l'on peut aussi vérifier que la dépense publique est véritablement au centre de la modernisation des administrations. Or, et avec les difficultés que les auteurs de ce numéro ne cachent pas, il ressort d'une lecture attentive des transformations en cours le sentiment qu'une évolution en profondeur est entrain de voir le jour.

Comité de rédaction

Réorganisation de la T.G.R. Nouvelles missions ... Nouveaux défis

Marquées du coin de la modernisation, de la rationalisation et du renforcement des fonctions de pilotage, les structures de la Trésorerie Générale du Royaume capitalisent une évolution longue de près d'une vingtaine d'années. Cette évolution consacre la capacité d'adaptation de l'institution aux changements affectant son environnement interne et externe.

Le référentiel qui permet de situer ces évolutions dans leur contexte stratégique et institutionnel prend appui sur le contenu de l'article 7 du décret n° 2.78.539 du 22 novembre 1978 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des Finances et de la Privatisation.

Le nouveau schéma organisationnel

Malgré une évolution soutenue des missions et des structures, aucune réforme organisationnelle globale n'a été entreprise à l'effet d'adapter les structures centrales de la Trésorerie Générale du Royaume aux mutations profondes que son environnement a connu depuis 1978, lui permettant d'assurer au mieux les missions qui lui sont dévolues.

C'est pourquoi et à la faveur du rapprochement intervenu entre les services du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat et de la Trésorerie Générale du Royaume, une réforme organisationnelle globale a été effectuée depuis le premier juin 2006.

L'administration centrale de la Trésorerie Générale du Royaume a ainsi été restructurée autour de la Direction de la Comptabilité Publique et de la Centralisation, de la Direction des Métiers et de l'Animation du Réseau, de la Direction du Contrôle et de l'Exécution des Dépenses de l'Etat, de la Direction de l'Appui et de la Gestion des Ressources, de l'entité chargée du projet de Gestion Intégrée de la Dépense.

Les missions opérationnelles demeurent confiées respectivement à des postes comptables à compétences nationales à savoir la Trésorerie Principale et la Paierie Principale des Rémunérations.

Le schéma organisationnel procède donc de la volonté de :

- consacrer la séparation des missions de pilotage relevant du niveau central,

des missions opérationnelles confiées au réseau ;

- moderniser et développer les missions de pilotage du réseau ;
- adapter les structures à l'évolution des métiers ;
- rationaliser les "coûts" d'intervention de la TGR

Consécration de la séparation des missions de pilotage et des missions opérationnelles,

L'accroissement important des traitements de masse effectués par la TGR, a nécessité l'adoption d'un nouveau schéma organisationnel pour permettre à l'administration centrale de cantonner ses missions dans l'animation et le pilotage de l'activité du réseau des services du Trésor. Ce schéma permettra, également, de consolider la déconcentration et de valoriser les services du réseau.

La nouvelle organisation de la Trésorerie Générale du Royaume vise, à cet effet, à dédier l'administration centrale au service du réseau et le réseau au service de l'utilisateur-client.

Modernisation et développement des missions de pilotage

L'action de la Trésorerie Générale du Royaume s'inscrit dans une logique de modernisation de ses modes d'action, sous-tendue par une exigence constante d'amélioration des performances au niveau de l'exercice de ses missions de base et un engagement permanent pour satisfaire les besoins croissants et lé-

gitimes des clients et partenaires.

Cette logique nécessite le développement du pilotage du réseau par le renforcement des fonctions de réglementation, d'audit, de programmation, d'évaluation, de suivi et de mesure des performances.

Le développement du système de production et de valorisation de l'information ainsi que la volonté de s'ouvrir davantage sur les clients et les partenaires ont été également pris en compte dans l'organisation adoptée.

Nécessité d'adaptation des structures à l'évolution des métiers

Le projet de réorganisation a pour objectif également de permettre à la Trésorerie Générale du Royaume de disposer de structures adaptées aux défis de la modernisation et aux enjeux de la réforme du contrôle de la dépense publique engagée par le Gouvernement. Il vise à cet effet à :

- mutualiser les moyens à travers le regroupement des fonctions logistiques du CGED et celles de la TGR.
- créer un pôle de compétence unique pour le pilotage du métier du "contrôle et de l'exécution de la Dépense". Ce choix, qui préfigure la réforme du contrôle avec l'optique d'une gestion intégrée de la chaîne d'exécution de la dépense est amorcé par la mise en place d'un pilotage unique au niveau du siège avec l'ambition d'aboutir à "l'interlocuteur unique" au niveau opérationnel.

- optimiser l'intervention opérationnelle des services de la TGR, en exploitant toutes les synergies possibles, notamment celles existant entre les intervenants dans la gestion opérationnelle des dépenses des ordonnateurs. Cette orientation se traduit par la mise en place de structures chargées de coordonner l'action entre la PPR et les CCED Personnel d'une part et entre la TP et les CCED Biens et Services d'autre part.

En effet les nouvelles orientations se déclinent en un repositionnement stratégique sur l'exécution des dépenses publiques, le développement d'un réseau de comptables partenaires privilégiés des collectivités locales, une plus grande professionnalisation de la mission de recouvrement des créances publiques, un renforcement et une mise à niveau pour l'activité bancaire et de gestion de trésorerie, le tout à travers une intégration avisée des technologies de l'information et de la communication.

Rationalisation des "coûts" d'intervention de la TGR

Sur un plan quantitatif, la réorganisation permet de réaliser, par rapport à l'organisation précédente, une économie de 4 divisions et 9 services. Cet effort d'optimisation a été poursuivi au niveau des services déconcentrés à compétence nationale à travers le regroupement des CCED en 19 postes au lieu de 26 auparavant, soit une économie globale de 4 divisions et 16 services.

Cet effort de rationalisation s'inscrit pleinement en phase des orientations générales du Ministère des Finances et de la Privatisation qui préconisent l'optimisation de la gestion des ressources du Ministère

En conclusion l'adoption d'un nouveau schéma d'organisation tant pour les services centraux de la Trésorerie Générale du Royaume que pour ses services déconcentrés est de nature à lui permettre d'assurer au mieux les missions qui lui sont confiées, en parfaite adéquation avec l'évolution que ses métiers ont connue depuis 1978 et avec les mutations profondes générées par son environnement interne et externe.

Evolution des attributions de la TGR

L'évolution institutionnelle de la TGR a été associée à l'évolution de ses missions et attributions qui a guidé parfois les actions de restructuration entreprises depuis la réorganisation adoptée en 1978. C'est pourquoi le nouveau schéma organisationnel procède également au souci d'adéquation des structures de cette institution à l'évolution ayant marqué ses missions et ses métiers, notamment:

- le rattachement, depuis 1993 à la Trésorerie Générale du Royaume de la Division de l'Ordonnancement et du Traitement Informatique (DOTI) suite à la mise en place du système de Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat (GIPE);
- le transfert, en 1993, du contrôle financier des Services Gérés de Manière Autonome (SEGMA) aux services du Contrôle de l'Engagement des Dépenses de l'Etat et aux comptables Publics relevant de la Trésorerie Générale du Royaume;
- le transfert en 1999 à la Caisse marocaine des retraites des attributions liées à la liquidation des pensions, intervenu à l'issue de la période transitoire ayant suivi la transformation de ladite caisse en établissement public;
- le renforcement de la mission du Conseil aux ordonnateurs, dévolue aux Contrôleurs des Engagements des dépenses de l'Etat et aux receveurs communaux;
- le lancement du Projet de Gestion Intégrée des Dépenses de l'Etat dont l'objectif est de moderniser l'exécution de la dépense publique;
- le transfert à la Direction Générale des impôts des attributions liées au recouvrement de la T.V.A. et de l'I.S. intervenu respectivement en 2005 et en 2006;
- l'intégration des services du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat intervenue depuis février 2006.

Evolution du cadre organisationnel

En application du décret n° 2.78.539 du 22 novembre 1978 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des Finances et de la Privatisation, la Trésorerie Générale du Royaume était organisée en une Direction chargée de la Comptabilité Publique et de la centralisation et une deuxième Direction chargée des Opérations Budgétaires et Bancaires ainsi que de quatre services rattachés directement au Trésorier Général du Royaume.

En outre, la Trésorerie Générale du Royaume a connu en 1989 une réadaptation au cours de laquelle elle a été restructurée en trois directions à savoir, la Direction de la Comptabilité Publique et de la Coordination, la Direction des Opérations Budgétaires et Bancaires et la Direction de la Centralisation Financière et Comptable.

Une nouvelle restructuration a été également effectuée en 1993, visant essentiellement l'intégration de la Division de l'ordonnancement et du traitement informatique, investie alors du statut de comptable public. En février 1999, la Division de l'ordonnancement et du traitement informatique a été érigée en Direction des Rémunérations et du Paiement des Pensions.

Les services de la Trésorerie Générale du Royaume ont en outre, fait l'objet d'une restructuration intervenue le 2 mai 2002, au cours de laquelle l'administration centrale a été réorganisée autour de la Direction de la Comptabilité Publique, de la Direction des Opérations Budgétaires et Bancaires et de la Direction de la Gestion des Ressources et de la Programmation.

La restructuration de 2002 a été marquée spécialement par le transfert des activités opérationnelles, gérées jusqu'alors par l'Administration Centrale, à des services déconcentrés à compétence nationale créés à cet effet, à savoir la Trésorerie Principale, la Paierie Principale des rémunérations et la Trésorerie des chancelleries diplomatiques et consulaires.

Une nouvelle réorganisation des services centraux de la Trésorerie Générale du Royaume est intervenue en janvier 2004 ayant permis de restructurer les services autour de la Direction de la Comptabilité Publique et de la Centralisation, de la Direction de la Coordination et de l'Animation des Services Déconcentrés et de la Direction de la Modernisation des Ressources et du Système d'Information.



M. Abdelkrim GUIRI
Adjoint au Directeur de la
Comptabilité Publique et de
la Centralisation



M. Ahmed ABBAR
Chef de service des Etudes
Financières et de la Gestion
de Trésorerie



Mlle Asmaâ AZEROUAL
Administrateur à la Direction de
la Comptabilité Publique et de la
Centralisation

La titrisation des créances fiscales:

Nouvelle alternative du financement du budget de l'Etat

Soucieux de moderniser sa législation financière et de créer les conditions propices à la dynamisation du marché financier, le Maroc s'est doté en 1999 d'une loi relative à la titrisation des créances hypothécaires. Même si la législation édictée en la matière limite les actifs assujettis à ce dispositif, l'expérience acquise et le fort potentiel de cette technique financière militent en faveur de sa généralisation et son extension aux autres actifs. Ainsi, et tout en rappelant les concepts de base de la titrisation des créances et ses mécanismes de fonctionnement, le présent article a pour objet de présenter une réflexion d'ensemble sur l'opportunité pour le Trésor public de recourir à la titrisation des créances fiscales.

Fort de l'expérience acquise en matière de titrisation des créances hypothécaires et conscient à la fois, du potentiel et de l'attrait qu'une telle technique d'ingénierie financière représente pour la communauté financière et des tendances à l'international en la matière, le Maroc est à la veille de procéder à une refonte du dispositif juridique régissant la titrisation des créances visant notamment, l'extension du champ d'utilisation de cette technique à de nouvelles natures de créances et à de nouveaux organismes habilités à titriser leurs créances.

Le périmètre de la loi

"La législation édictée en cette matière limite les actifs pouvant faire l'objet de titrisation, aux seules créances hypothécaires représentatives de prêts garantis par hypothèque de premier rang sur des immeubles et octroyés pour l'acquisition, la rénovation ou l'extension de logements individuels, la construction individuelle de logements et la construction ou l'acquisition de logements destinés à la location". Loi 10-98

La titrisation des créances fiscales: Le contexte

Limitée à ses débuts aux seules créances hypothécaires et à certaines

créances des entreprises, la technique financière de titrisation des créances intéresse de plus en plus la sphère publique pour englober les créances inhérentes aux actifs publics, tels les revenus sur exportation de pétrole ou de gaz, les recettes du domaine privé de l'Etat ou encore celles se rapportant aux opérations de privatisation.

Le recours par les gouvernements à la titrisation de certaines de leurs créances publiques procède du souci :

- d'asseoir les stratégies de restructuration de la dette, en vue de mieux respecter le niveau d'endettement par rapport au PIB. Cette exigence est d'autant plus nécessaire pour les pays en développement, que leurs ratios d'endettement demeurent définis dans le cadre d'engagements vis-à-vis de certains organismes internationaux tels le FMI, la Banque Mondiale ou l'Union Européenne.
- de veiller à l'équilibre budgétaire et à la réduction des charges de la dette;
- d'assurer le financement des infrastructures de base et des grands projets de développement;
- d'anticiper sur des revenus futurs du genre privatisation ou exportations pétrolières.

La titrisation des créances d'ordre fiscal comme nouvelle technique de financement du circuit du Trésor connaît pour sa part, un essor important dans plusieurs pays européens (Belgique,

Portugal, Italie, Luxembourg), latino-américains (Mexique, Argentine) et même dans certains pays arabes (Liban, Egypte, ...etc) et procure au Trésor desdits pays de nouvelles sources de financement et surtout un revenu immédiat non négligeable.

Définition

"La titrisation est une technique financière qui permet à un organisme privé ou public de se financer sur la base d'actifs déterminés générant un flux de revenus prévisible. Les actifs titrisables sont cédés à une entité spéciale créée à cet effet (véhicule de titrisation), en contrepartie d'un prix de vente alloué à l'organisme cédant".

Pour financer l'achat des actifs titrisés, le véhicule de titrisation émet des titres sur le marché financier, garantis par les actifs achetés. Les investisseurs ayant acquis les titres ainsi émis sont remboursés et rémunérés sur la base des revenus générés par les actifs.

Les investisseurs prennent leur décision d'investissement non pas sur la base de la qualité de l'organisme cédant ou de sa capacité d'endettement, mais exclusivement sur la base de la qualité du portefeuille d'actifs à titriser. Ils disposent pour unique garantie de leur capital et des paiements d'intérêts, des futurs cash-flows des actifs cédés.

Ainsi, le Gouvernement Belge a procédé à la titrisation d'une partie des dettes d'impôt difficilement recouvrables. Le recours à la titrisation d'une partie de l'arriéré d'impôt dû à l'Etat belge s'explique essentiellement par "l'équilibre budgétaire et la réduction progressive de la charge de la dette nationale belge".

Mécanismes

L'opération de titrisation des créances fait intervenir un certain nombre d'opérateurs qui peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

- le cédant, qui veut se départir à titre onéreux de ses actifs;
- l'arrangeur, qui procède à la structuration de l'opération de titrisation, crée le fonds de titrisation et en assure la gestion;
- le véhicule de titrisation, chargé d'acquiescer les créances et d'émettre les parts représentatives des dites créances;
- les investisseurs.

La titrisation des créances fait également intervenir le recouvreur, l'agence de notation et le commissaire aux comptes. Elle se déroule sous la tutelle des autorités de surveillance.

De même, d'autres Etats membres de l'UE à savoir, le Portugal et l'Italie, ont déjà fait recours à cette technique tant pour leurs créances fiscales que pour celles de leurs organismes de sécurité sociale.

Les motifs qui ont milité en faveur de la titrisation des créances fiscales se rapportent assez souvent, au fait que, nonobstant la décote, l'avantage de la titrisation pour le cédant, en l'occurrence l'Etat, réside notamment, dans le fait que les créances cédées, et qui sont parfois difficilement recouvrables, deviennent liquides. Leurs montants peuvent donc être affectés immédiatement à la politique budgétaire des gouvernements concernés.

Pour ce qui est de l'expérience des pays latino-américains dans ce domaine, il convient de signaler, que plusieurs provinces d'Argentine ont procédé à la titrisation du produit de l'impôt à recevoir dans le cadre du partage des taxes fédérales.

En outre et dans le même ordre d'idées, la société publique gazière et pétrolière mexicaine "Pernex" a procédé à la titrisation des revenus futurs liés à cette activité.

Pour sa part, le Liban est en phase de mettre en place le cadre juridique et technique nécessaire à la titrisation des créances fiscales.

un contexte national favorisant la titrisation des créances fiscales comme alternative de financement du Trésor

Le contexte national demeure essentiellement marqué par le trend ascendant de l'encours de la dette intérieure et des charges en intérêts qui en découlent.

En effet, à fin décembre 2005, l'encours de la dette intérieure a enregistré une hausse de 15,5% par rapport à son niveau de fin décembre 2004 et représente environ 56% du PIB.

L'encours de la dette intérieure (hors bons à 1 an programme socio-économique) s'est accru, à fin mars 2006, de 4,3% par rapport à son niveau à fin décembre 2005. Les charges en intérêts de la dette intérieure sont estimées à 16 MM.DH pour l'année 2006.

Il ressort de ce qui précède, que la dette intérieure de l'Etat a atteint un seuil tel qu'il est difficile de méconnaître l'urgence et l'intérêt qui s'attachent à la gestion active de la dette intérieure, en explorant d'autres voies pour le financement du circuit du Trésor, dont la titrisation des créances fiscales.

En outre, la recherche de moyens de financement pour les projets initiés par le Gouvernement dans les domaines du développement humain et social (INDH, électrification, alimentation en eau potable et désenclavement du monde rural, ... etc) exigent la mobilisation de toutes les ressources nécessaires, à même d'assurer la couverture des charges y afférentes.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de Bank Al-Maghrib interdit à cette institution l'octroi de crédit au Trésor, ce qui pourrait présenter des conséquences lourdes sur la trésorerie publique.

Dans le même sens, la décision du Gouvernement de procéder au remboursement des avances conventionnelles de Bank Al-Maghrib, ne manquera pas d'impacter la trésorerie publique.

Enfin, Le financement du déficit du Trésor au titre de l'année 2006 estimé, au niveau de la situation des charges et ressources du Trésor, à l'équivalent de 23 MM.DH ne manquera pas d'impacter l'encours de la dette intérieure.

C'est donc, dans ce contexte marqué par le rétrécissement d'espaces budgétaires à affecter notamment au financement de la politique sociale du Gouvernement, que la titrisation des créances fiscales pourrait constituer un moyen intéressant pour répondre aux besoins de financement du Trésor.

Objectifs assignés à la titrisation des créances fiscales

La titrisation des créances fiscales permettra de mettre immédiatement à la disposition du Trésor des ressources dont le recouvrement serait étalé sur une période plus ou moins longue.

Elle est de nature à mettre à la disposition du Ministère des Finances et de la Privatisation une nouvelle technique de financement du Trésor peu coûteuse et pouvant générer des ressources immédiates, technique pouvant être utilisée parallèlement aux adjudications des bons du Trésor.

La titrisation des créances publiques assurera également l'augmentation et la diversification du volume des titres négociés au niveau de la Bourse des Valeurs de Casablanca.

Atouts des créances fiscales en matière de titrisation

Les créances fiscales de l'Etat répondent aux conditions fondamentales de la titrisation des créances, dès lors qu'elles sont homogènes, en ce sens que l'actif y afférent est composé d'un ensemble de créances de natures comparables présentant des caractéristiques de durée et de risque similaires.

Elles demeurent, en outre, aisément identifiables, puisqu'elles sont prises en

charge dans un système informatique et comptable permettant de retracer à tout moment, l'intégralité des informations y afférentes.

Les créances fiscales sont, par ailleurs, répertoriées de manière à dégager un historique de données suffisamment long, permettant de mesurer les risques avec précision.

Le véhicule de titrisation

Le véhicule de titrisation, pivot de l'opération, est généralement défini comme une copropriété sans personnalité morale, qui a pour objet exclusif d'acquies des créances et d'émettre des parts représentatives de ces créances.

Elles bénéficient à ce titre, d'une valorisation des connaissances que la TGR a acquises sur le comportement historique des arriérés fiscaux, permettant de mieux cerner la prédictibilité des cash-flows attendus.

Elles sont enfin, diversifiées tant en termes de nature et de régions que de débiteurs et de secteurs d'activités, permettant de la sorte d'éviter la concentration des créances au niveau d'un nombre restreint de contribuables et partant, d'en diminuer les risques.

Des risques relativement faibles

Contrairement aux opérations initiées par les entreprises, la titrisation des créances fiscales demeure dénuée du risque de défaillance de l'établissement initiateur, dès lors qu'ils s'agit de l'Etat.

En outre, le recouvrement des créances titrisées continuera à être assuré par l'Etat, qui bénéficie à ce titre, du privilège de l'action directe (sûretés, privilèges, ...etc), ce qui renforce d'autant les garanties offertes aux investisseurs ayant souscrit des parts émises par le fonds de titrisation.

En ce qui concerne le respect de la confidentialité des informations liées aux impôts, droits et taxes mis à la charge du contribuable, il y a lieu de préciser que les pays ayant procédé à la titrisation de leurs créances fiscales ont prévu dans leurs législations respectives des dispo-

sitions ayant pour objet la protection de la vie privée des contribuables (Cf. Belgique, loi programme du 11/07/2007 art 43 : §6. "la cession est réalisée de manière à garantir que les données communiquées au cessionnaire dans le but de permettre la titrisation des créances fiscales ne puissent être mises en relation par ce cessionnaire avec une personne identifiée ou identifiable").

Pour ce faire, et tout en ne comportant pas l'identité des contribuables dont les créances fiscales sont cédées, le bordereau de cession serait appuyé d'un fichier informatique et d'un état correspondant, retraçant la nature des impôts, droits et taxes concernés par la titrisation, le nombre de rôles individuels correspondants et le montant global se rapportant à chaque nature concernée par la titrisation.

Des coûts maîtrisables et sans incidence sur le budget de l'Etat

Le coût d'une opération de titrisation est variable en fonction de la taille de l'opération, de la reconnaissance et de la qualité du cédant, de l'arrangeur et des conditions générales du marché.

En 1997, les estimations suivantes ont été avancées sur la base de différentes opérations de titrisation réalisées :

- les frais de constitution : de 0,1% à 0,25% de l'encours des créances cédées;
- la commission de l'arrangeur : de 0,15% à 0,35% de l'encours;
- la commission de garantie et de placement des titres : de 0,25% à 0,5% des parts émises;
- les frais de gestion liés au fonctionnement du véhicule de titrisation : de 0,15% à 0,30% des créances cédées.

A ces commissions et frais de constitution et de fonctionnement, il faut ajouter toute une série de dépenses dont les frais de notation, de timbres, ...etc.

En France, le coût total estimé varie entre 0,65 et 1,40% du montant du fonds.

En ce qui concerne le coût de l'opération de titrisation des créances fiscales, il pourra être prélevé sur le produit de la cession des dites créances et n'aura de ce fait, aucun impact sur le budget de l'Etat.

En outre et étant donné la possibilité de rechargement du fonds de titrisation, le recours à la titrisation de nouvelles créances fiscales ne générera pas de coûts supplémentaires.

Impact insignifiant sur le circuit actuel de comptabilisation des opérations financières

Les comptables chargés du recouvrement des créances fiscales à titriser continueront à assurer cette mission, leurs prises en charges ne subiront aucun changement et leur apurement s'effectuera normalement lors du paiement par les contribuables.

Le produit de la cession des créances fiscales et les recouvrements effectués par les comptables au titre des dites créances seront par conséquent, comptabilisés dans le respect de la réglementation en vigueur.

Ainsi le produit de la cession des arriérés fiscaux sera comptabilisé comme un recouvrement normal et sera imputé au budget général au titre de l'impôt concerné, déduction faite de la part revenant aux comptes spéciaux du Trésor concernés par la répartition.

De même les recouvrements des créances fiscales titrisées seront reversés au fonds de titrisation selon la périodicité fixée dans le cadre d'une convention de recouvrement conclue avec le gestionnaire.

Caractéristiques des actifs titrisables

Les principales caractéristiques des actifs titrisables sont :

- la stabilité des flux de trésorerie qu'ils génèrent;
- la disponibilité des données retraçant l'historique des flux de trésorerie pour les actifs à titriser;
- la transparence quant au rendement de la transaction.

Schéma de titrisation des créances fiscales

Le processus de titrisation des créances fiscales débiterait par le lancement d'un appel d'offre à l'effet de sélectionner un arrangeur (établissement d'ingénierie financière) qui serait chargé de la conception et de la mise en place d'un schéma de titrisation des créances fiscales.

Afin de veiller à ce que les objectifs du Trésor soient pleinement atteints et que les intérêts des investisseurs soient sauvegardés, l'arrangeur pourrait demander l'intervention d'une agence de notation pour évaluer le risque de crédit du véhicule, la structure juridique de l'opération et les mécanismes de soutien au crédit.

En fonction du rating et des recommandations de l'agence de notation, l'arrangeur élaborerait le schéma de titrisation, en liaison avec le dépositaire (la CDG par exemple) et l'établissement initiateur.

En cas d'appel public à l'épargne, le projet de titrisation pourrait être soumis à l'agrément des autorités de surveillance (Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières).

Après réception du bordereau de cession qui lui sera remis par l'établissement initiateur et qui matérialise la

cession des arriérés fiscaux, le fonds de titrisation procédera à l'émission sur le marché de parts représentatives des créances acquises.

Les investisseurs intéressés procéderaient à l'acquisition des titres émis par le véhicule de titrisation. En acquérant les titres lors de l'émission, l'investisseur participe à la constitution de l'actif initial du véhicule et en devient copropriétaire au prorata de ses parts.

produit de l'émission, déduction faite des coûts générés par l'opération de titrisation, est versé au compte courant du Trésor.

Les recettes recouvrées au titre des créances fiscales, objet de la titrisation, seraient reversées au véhicule de titrisation.

Les comptes du fonds de titrisation peuvent également faire l'objet d'un audit et d'une certification par un commissaire aux comptes.

Risques associés à la titrisation

Les risques associés aux opérations de titrisation se rapportent notamment à :

- la défaillance des intervenants dans l'opération de titrisation (gestionnaire, dépositaire, organisme cédant, débiteurs, ... etc) ;
- la perturbation des flux financiers ;
- la détérioration de la notation ;
- les changements de la réglementation..

Mesures préalables et d'accompagnement de la titrisation des créances fiscales

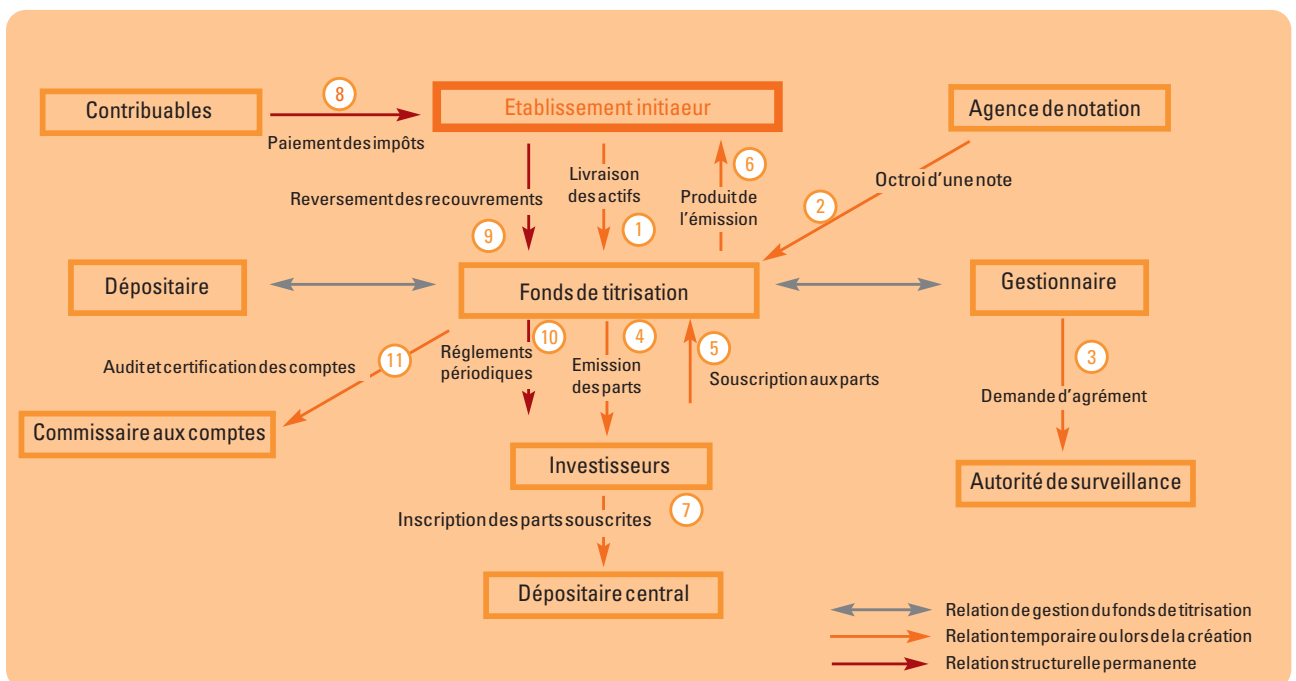
Mesures d'ordre réglementaire

La titrisation des créances fiscales demeure toutefois subordonnée à la mise en place du dispositif juridique autorisant ce genre d'opérations et en fixant les modalités.

Il pourrait être envisagé à ce titre, de procéder à l'insertion d'une disposition dans le cadre du projet de loi relative à la titrisation, prévoyant la possibilité de titrisation des créances fiscales de l'Etat.

De même et en parallèle, il serait nécessaire de prévoir l'insertion d'une disposition dans le cadre de la loi de finances prévoyant le recours par l'Etat à la titrisation des créances fiscales pour

Chaque investisseur veillerait à l'inscription des parts acquises au niveau du dépositaire central (MarocLear). Le



Constitution d'une base de données informatiques des créances fiscales

Outre l'assise juridique nécessaire à la titrisation des créances fiscales et en fonction des critères retenus pour l'identification des dites créances (date de mise en recouvrement, nature des impôts, région, secteur d'activité, ... etc) et pour l'exclusion d'autres créances (Habous, écoles privées, régies autonomes, PNV), il est impératif de procéder à la constitution d'une base de données des créances à céder aux fins de suivi de ces créances pendant toute la durée de leur vie.

De même, il serait nécessaire de procéder à la détermination du taux de recouvrement des créances à céder, sur la base de l'historique des recouvrements, aux fins d'estimation de la valeur de cession de ces créances.

Conclusion

Conscient des avantages de la titrisation des créances publiques en général et des créances fiscales en particulier, plusieurs pays de par le monde ont depuis déjà fort longtemps, lancé des opérations concluantes dans ce domaine.

En effet, la titrisation des créances fiscales permettra à l'Etat de diversifier

ses sources de financement, de booster et de dynamiser le marché financier par la mise en place d'un produit diversifié, différent des placements usuels (actions et obligations).

Il reste à souligner que le caractère novateur de cette technique suscite l'intérêt et l'opportunité de mise en place rapide de la titrisation des créances fiscales ainsi que l'exploration de la possibilité d'extension d'une telle technique à d'autres créances publiques de l'Etat et des autres organismes publics, notamment les organismes de retraite et de prévoyance sociale pour freiner leurs déficits financiers.

Appel à contributions

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

tgr@tgr.finances.gov.ma



و تتجلى مظاهر هذا الإقصاء من خلال أخذ صندوق التجهيز الجماعي بعين الاعتبار في منحه للقروض القدرة التسديدية للجماعات المحلية، واشتراطه تحضير ملفات و دراسات تقنية بشأن المشاريع التي ترغب الجماعات في تمويلها عن طريق القروض، وهو ما يتعذر على عدد مهم من الجماعات القروية التي تعاني من قلة بل وانعدام الأطر المؤهلة لهذه المهمة، مما يوحي بأن سياسة الاقتراض التي يركز عليها صندوق التجهيز الجماعي تنبني على التعامل مع الجماعات المحلية بعقلية تعامل البنك مع مقاولات القطاع الخاص، و تكون النتيجة تبعا لذلك ضعف مساهمة الصندوق في دعم الجهود التنموي المحلي.

المراجع

- 1 الميثاق الجماعي لسنة 1960
- 2 ظهير 1962/03/23
- 3 الميثاق الجماعي 1976/09/30
- 4 قانون الإطار لسنة 1984
- 5 ظهير 1989/11/21 6 القانون 30.89
- 6 توصيات المناظرة السابعة حول الجماعات المحلية (المنعقدة بالدار البيضاء سنة 1998)

كافية لمواجهة متطلبات التنمية المحلية، فإن التطبيق العملي لهذه السياسة سواء من حيث مسطرة طلب القروض أو الإفراج عنها وكذا آليات المتابعة، يكشف عن تراجع مطلب الاستقلال المالي لفائدة تكريس حضور سلطة الوصاية.

ويتضح هذا في كون احترام الجماعات المحلية لمبدأ التخصيص الذي يحكم منح القروض من قبل صندوق التجهيز الجماعي لا يحول دون أن يتمتع المسؤولون عن هذا الصندوق بسلطات تقديرية واسعة في اختيار التجهيزات الأكثر ملاءمة لأوضاع الجماعة و التي تستحق أن تمول بالقروض.

ولا تقتصر سلبيات نظام الاقتراض الجماعي في كونه يفتح المجال لإشراف حقيقي لسلطة الوصاية على مستوى برمجة وتمويل ومتابعة مشاريع الجماعات المحلية، بل يترتب عنه عمليا بروز ظاهرة الإقصاء من خلال استبعاد الجماعات الفقيرة - لا سيما القروية منها- بطريقة غير مباشرة من الاستفادة من القروض التي تشكل مخرجا من الضائقة المالية التي تعيشها بالنظر لغياب الأنشطة الاقتصادية ذات العائدات المالية الضريبية.

المتنامي للإمدادات نظرا للوضعية التي توجد عليها الموارد الذاتية لهذه الوحدات و التي تضطر لنفس الأسباب إلى الاقتراض عبر المؤسسة المالية التي تم إحداثها لهذه الغاية و يتعلق الأمر بصندوق التجهيز الجماعي.

و بالرغم من كون آليات الإمدادات ساهمت في دعم القدرات التمويلية لبرامج الجماعات المحلية و التقليل من سلبيات التقطيع الترابي الذي أفضى إلى اختلال مجالي تجلي في بروز وحدات ترابية متفاوتة من حيث الإمكانيات المالية تبعا لحجم الأوعية الضريبية المتوفرة، فإن هذا الدور لا يبرز في شيء درجة التبعية التي تنجم عن تطبيق هذا النظام بحيث تصل حصة الإمدادات إلى 90 من مجموع مداخيل بعض الجماعات لا سيما القروية منها و يضاف بالتالي الطابع النسبي على مقولة الاستقلال المالي المعتمدة ضمن أولى بنود الميثاق الجماعي.

ففي الوقت الذي كان يفترض فيه أن تدعم سياسة الاقتراض عبر صندوق التجهيز الجماعي جانب الاستقلال المالي للجماعات المحلية و الحد من سلبيات نظام إمدادات و مساعدات الدولة التي تظل مع سلبياتها غير



الخزينة العامة للمملكة
TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME



Profitez des services bancaires
de la Trésorerie Générale du Royaume

- UN COMPTE À VUE RÉMUNÉRÉ
- DES SERVICES BANCAIRES GRATUITS OU FAIBLEMENT FACTURÉS
- UNE QUALITÉ DE SERVICE EN CONSTANTE AMÉLIORATION
- UN RÉSEAU D'AGENCES TRÈS ÉTENDU
- DES CANAUX D'ACCÈS DIVERSIFIÉS (GAB, SERVEUR VOCAL, BANQUE EN LIGNE)

LA TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME
A travers les époques & les générations

www.tgr.gov.ma

الحلول الناجمة، وخرجت بتوصيات تم تبنيها واعتمدها في القانون 00-78 وذلك لتعزيز الدور الاقتصادي والاجتماعي للجماعة و حدد لهذه الأخيرة هدفا مزدوجا:

أولا الهدف السياسي: ويتعلق الأمر بتقوية وإرساء ديمقراطية القرب وتحسين نظام التمثيل والنيابة ومشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام المحلي.

ثانيا الهدف الاقتصادي: والمقصود به الرفع من دور المؤسسة الجماعية على أمل أن تطفو مقارنة جديدة للتدبير العام المحلي تستند على تقوية قدرة الجماعة في مجال إنعاش التنمية وخلق ثروات وإحداث مناصب الشغل وتهيئة التراب وتعزيز قدرتها على التوسط والتدخل في القطاعات الاجتماعية والثقافية والحد من الاختلالات الجغرافية والفوارق الاجتماعية، وبالتالي القضاء على تنافر المجال الحضري والقروي.

وإذا كان النص الجديد تبني جميع التوصيات الخاصة بالجانب الإداري للجماعة المحلية فإنه أغفل إلى حد بعيد الجانب المتعلق بالمالية المحلية وهو الشق الأهم باعتباره حلقة محورية في الخيار اللامركزي. وبمعنى آخر فإن غياب الاستقلال المالي سيطرغ إشكالية التمتع بالشخصية المعنوية ومدى قدرة الجماعة على اتخاذ التدابير اللازمة لضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي خاصة في ظل ازدياد تحملاتها واتساع دائرة نشاطاتها وتعدد مسؤولياتها مما يستوجب دعم مواردها الذاتية عن طريق ترشيد أساليب الإدارة واستغلال أملاكها العقارية والمنقولة وإدخال التعديلات على التشريع الضريبي المحلي بغية تحسينه وعقلنته.

المضامين الواعدة للميثاق الجماعي الجديد:

تعليق استقلالية مالية الجماعات المحلية في انتظار تعديل القانون المنظم للجماعة المحلية:

يكاد يجمع الفقهاء والمتخصصون في مجال التنظيم الإداري على أهمية الشق المالي باعتباره حلقة محورية في المجال اللامركزي. ذلك أن الاستقلال المالي يعتبر مدخلا رئيسيا لتجسيد حرية الجماعات المحلية في تدبير شؤون وحدتها الترابية. إلا أن حصيلة هذا الخيار الذي انطلق بشكل فعلي منذ 1976، لم تعكس مؤشر الاستقلال المالي بالنظر للنقص الذي شاب النصوص المنظمة للجماعة المحلية فضلا عن غياب سلطة جنائية على الصعيد المحلي، نقص مرشح للتفاقم إذا لم يواكب تعديل الميثاق الجماعي الذي رتب اختصاصات موسعة لفائدة الوحدات الترابية.

تعديل مبادئ للنظام الخاص بالجماعات المحلية.

الإصلاحات المنجزة ومحدودية التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية.

ساهمت الإصلاحات التي استهدفت إعادة هيكلة المالية المحلية على ضوء المستجدات التي تضمنها قانون الإطار لسنة 1984 (الإصلاح الجبائي العام)، وكذا إصلاح 21 نونبر 1989 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة لهذه الجماعات، في تحقيق تطور كمي للموارد المالية للجماعات المحلية.

وهكذا، فبعد وضعه للمبادئ العامة في الفصل الأول، ومنها النهوض بالموارد المحلية من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصص قانون الإطار جزءا من الثالث للموارد الضريبية للجماعات المحلية، حيث حدد الضرائب التي ستستفيد منها الميزانيات المحلية جزئيا أو كلياً مع إشارته إلى أنه ستحدث رسوم أخرى، والقصد من ذلك هو ماسيأتي به إصلاح الجبايات المحلية المؤرخ في 21 نونبر 1989. وهذه الضرائب حسب القانون الإطار هي الضريبة العقارية خارج المدار الحضري والضريبة المهنية وكذا جزء من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة لا يقل عن 30.

وساهم الإصلاح الجبائي المحلي (ظهير 21 نونبر 1989) بدوره في دعم القدرات التمويلية في الجماعات المحلية من خلال سعيه لتوسيع نطاق الموارد الخاصة سواء عبر تحيين الضرائب التي كان معمولاً بها في ظل ظهير 23 مارس 1962، وبإخضاع قطاعات أخرى للتضريب ترتب عنه ميلاد رسوم محلية جديدة.

وأسفر هذا القانون الجديد عن تحسن الموارد المالية الخاصة بالجماعات، لكن هذا التطور الكمي لا يجب أن يخفي مع ذلك ضعف مساهمة الموارد الذاتية الجماعية في دعم الميزانيات المحلية. ذلك أن مطلب النهوض بالموارد المحلية الذي تبناه من الناحية المبدئية كل من الإصلاح الجبائي العام والمحلي، لن يجسد عمليا بالنظر لعدة أسباب لها علاقة بغياب مرجعية موحدة في نهج الإصلاح الجبائي.

ففي الوقت الذي اتجه فيه قانون الإطار لسنة 1984 نحو تجميع الضرائب حول ثلاثة محاور (الضريبة العامة على الدخل- الضريبة على الشركات - الضريبة على القيمة المضافة)، جنح الإصلاح الجبائي لسنة 1989 نحو اعتماد فسيفساء ضريبية تضم أكثر من 30 ضريبة و رسم، مع ما ترتب عن ذلك من صعوبة التحصيل وارتفاع تكلفتهم وتشتت الوعاء الجبائي، وهو ما جعل المردودية المالية على محدوديتها، تنحصر في عدد قليل من

الضرائب والرسوم.

كما استمر قانون 21 نونبر 1989 في نهج سلفه (ظهير 23 مارس 1962) من حيث إقصائه للجماعات القروية طالما أن المكامن الضريبية الرئيسية احتضنتها الجماعات الحضرية. فالبلديات التي تحتضن الأوعية الجبائية الرئيسية تستأثر بالقسط الأوفر من منتج الجباية المحلية الجديدة مقابل نسبة ضئيلة بالنسبة للجماعات القروية وميزانيات العمالات والأقاليم.

أما بخصوص الضرائب المحولة لفائدة الجماعات المحلية بناء على مقتضيات القانون الإطار لسنة 1984، فقد ساهمت في حدود معينة في تعزيز الموارد المالية المتاحة لهذه الوحدات الترابية وهو ما يبرهن الميزانية الجماعية وقدرتها التمويلية وينعكس بالتالي على حجم مساهمتها في تحقيق التوازن المالي لاسيما في الجانب المتعلق بالتسيير.

أما بالنسبة لحصة الجماعات المحلية من منتج الضريبة على القيمة المضافة (الفصل 65 من القانون 30,85) والتأثيرات الإيجابية لذلك على التنمية المحلية، فإن هذا الإجراء المالي أفرغ من محتواه على اعتبار أن تحويل اختصاصات جديدة للجماعات المحلية من خلال قوانين المالية (التعليم- الصحة...)، ترتبت عنه التزامات مالية إضافية استأثرت بجانب مهم من عائدات حصة الضريبة على القيمة المضافة.

وعلاوة على ذلك فإن نسبة مهمة من منتج حصة الضريبة على القيمة المضافة مخصص لتغطية العجز المتوقع في ميزانية التسيير للجماعات المحلية. هذا التخصيص الذي ما هو إلا استمرارية لإمدادات التوازن السابقة بعد توقف الميزانية العامة للدولة عن رصدها، يجعله نظاما ناقصا يكتسي سلبية كونه يشجع الجماعات المحلية على المبالغة في تقدير عجزها بشكل يسمح لها بالاستفادة من أقصى حجم من إمدادات التوازن. فالتغطية الأوتوماتيكية للعجز الميزاني يشجع كذلك النزعة نحو الإنفاق ويحد بالمقابل مجهود تعبئة الموارد الذاتية. وتبعاً لما سبق يتضح بأن الخيار اللامركزي لم تواكبه لامركزية الوسائل المالية التي تظل نتيجة منطقية للتوسع المضطرب، لاختصاصات الجماعات المحلية.

ضخف الموارد الذاتية مدخل لتكثيف الوصاية المالية على الجماعات المحلية:

تحدد أهم تجليات الوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية اتجاه الوحدات الترابية اللامركزية بالمغرب من خلال اللجوء



M. Mimoun LMIMOUNI
Trésorier Général Adjoint,
chargé de la Comptabilité
Publique et de la
centralisation



M. Abdelkrim GUIRI
Adjoint au Directeur
de la Comptabilité Publique
et de la centralisation



M. Mohammed NEJJAR
Chef de service de la
Législation et de la
Réglementation de l'Etat

Réforme du contrôle de la dépense publique au Maroc

La réforme du système de contrôle de la dépense publique au Maroc s'inscrit dans le cadre des réformes entreprises en matière de bonne gouvernance de la gestion publique. Elle vise essentiellement à améliorer la performance de la gestion des dépenses de l'Etat tout en réduisant les coûts globaux, en simplifiant et en fluidifiant les circuits et les procédures et en responsabilisant davantage les gestionnaires. Le présent article a pour objet de présenter le contenu et les modalités de la réforme et les actions de conduite du changement, nécessaires à sa mise en œuvre.

La réforme engagée qui répond aux exigences de l'environnement national et international est dictée par :

- la nécessité du renforcement de l'efficacité/efficience de la dépense par la mise en place d'une gestion axée sur les résultats;
- la contrainte budgétaire qui implique l'amélioration du processus d'allocation des ressources;
- les attentes des citoyens et des administrations en matière de qualité du service rendu, d'efficacité et de proximité;
- les exigences accrues en matière d'éthique et de transparence dans la gestion et l'obligation de reddition des comptes;
- la concurrence accrue qui oblige les Etats et donc leurs administrations à plus d'efficacité pour améliorer la compétitivité de l'économie et de l'environnement des affaires.

Il est utile de rappeler dans ce sens que plusieurs réformes et changements ont été initiés notamment :

- la mise en place de la nouvelle approche budgétaire qui implique l'octroi davantage de marge de manœuvre aux gestionnaires appelés à être jugés sur les résultats;
- la refonte des textes législatifs et réglementaires relatifs aux juridictions financières, à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, au contrôle des engagements des dépenses de l'Etat, au contrôle financier des établissements et entreprises publics, à la réglementation relative aux marchés publics, à la réforme de la comptabilité publique etc...;

- le développement des technologies de l'information et de la communication dans le processus d'exécution de la dépense publique (Gestion Intégrée du personnel de l'Etat, Gestion Intégrée de la Dépense, etc...).

L'organisation du système marocain de contrôle de la dépense est basée sur quatre intervenants, à savoir :

- la Direction du Budget qui intervient en amont lors des discussions budgétaires avec les ordonnateurs des différents départements ministériels à l'occasion de l'élaboration du budget de l'Etat sur la base de la lettre de cadrage;
- l'Ordonnateur qui assure l'engagement, la liquidation et l'ordonnement de la dépense;
- le Contrôleur des Engagements de dépenses qui assure le contrôle de la régularité budgétaire des propositions d'engagement de la dépense et de leur régularité au regard des lois et règlements d'ordre financier, en vigueur;
- le Comptable Payeur qui assure le contrôle de la validité de la dépense.

Les gestionnaires et les bénéficiaires des créances sur l'Etat réclament de plus en plus l'assouplissement du contrôle a priori et le renforcement du contrôle a posteriori, avec une responsabilisation plus accrue des services gestionnaires des ministères tels que relevés par l'administration et confirmés par le bureau d'études.

Compte tenu de ces attentes et vu la nécessité de faire évoluer les missions du contrôle a priori des dépenses de l'Etat à la lumière des dysfonctionnements du système actuel, le ministère des finances

et de la privatisation a engagé en 2005 une étude sur la réforme du système de contrôle de la dépense publique avec l'assistance d'un consultant externe.

Contenu et modalités de mise en oeuvre de la réforme

Pour remédier aux dysfonctionnements du système en vigueur du contrôle des dépenses de l'Etat, le schéma retenu consiste à regrouper, en les allégeant, les contrôles de régularité et de validité dans le cadre d'un seul pôle de compétences dit "contrôle d'exécution des dépenses de l'Etat".

Les principaux axes de la réforme reposent sur les postulats suivants :

1. Regroupement des structures chargées du contrôle;
2. Introduction du contrôle hiérarchisé de la dépense et développement de la capacité de gestion des ordonnateurs;
3. Pré-requis de la transition permettant d'évoluer progressivement vers le système cible.

Regroupement des structures chargées du contrôle a priori

La dualité d'intervention en matière de contrôle des dépenses de l'Etat demeure préjudiciable à l'efficacité du contrôle et à la fluidité du processus d'exécution des dépenses publiques.

Allégés et redéfinis pour être ensuite réorientés vers les dépenses à enjeux budgétaires significatifs, les contrôles qui s'exercent sur les dépenses de l'Etat devraient, pour être plus efficaces, être re-

groupés au sein d'une même structure agissant dans le cadre d'un seul pôle de compétences.

La fusion des services en charge du contrôle des dépenses de l'Etat, avec les assouplissements de contrôle qui l'accompagnent, permettra, entre autres :

- d'instituer un "interlocuteur unique" tant pour les services gestionnaires que pour l'ensemble des partenaires du ministère des finances en matière d'exécution des dépenses de l'Etat;
- de fluidifier de manière significative le processus d'exécution de la dépense afin d'en réduire les délais;
- d'adopter un système d'information plus cohérent dans le cadre de la mise en place du projet de gestion intégrée de la dépense (G.I.D) avec possibilité d'offre de service de la tenue centralisée de la comptabilité administrative des ordonnateurs, devant être tenue en même temps que la comptabilité des engagements et la comptabilité générale de l'Etat au niveau des services de la T.G.R, avec tous les avantages qui en découlent (économie de moyens et de gestion, réduction des coûts, amélioration de l'information financière et comptable etc...);
- de favoriser le développement d'une véritable mission d'expertise financière, destinée à aider les gestionnaires à mettre en œuvre ou à améliorer leur système de contrôle interne et de suivi budgétaire;
- de réaliser des économies de gestion importantes, en termes de locaux, de moyens humains et de moyens logistiques et informatiques dédiés à la mission de contrôle.

Introduction du contrôle hiérarchisé de la dépense et amélioration de la capacité de gestion des ordonnateurs

La mise en place d'un système efficace de contrôle a priori des dépenses de l'Etat demeure toutefois subordonnée à une redéfinition du champ d'application des contrôles de régularité des engagements et des contrôles de validité de la dépense dans le sens d'une intervention plus allégée et mieux ciblée, tout en garantissant le bon emploi des deniers publics.

La responsabilisation des services ordonnateurs étant déjà affirmé par la loi (loi n°61.99 sur la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics et loi n°62.99 formant code des juridictions financières), il ne reste plus qu'à la mettre en œuvre en les assistant à mettre en place de manière progressive des systèmes de contrôle interne à leur niveau et un système d'information permettant l'automatisation de certains points de contrôles. Certes la capacité de gestion des administrations étant inégale, une période d'adaptation et de mise à niveau est nécessaire. L'introduction du contrôle hiérarchisé permettra de moduler l'étendue du contrôle aux capacités des services ordonnateurs à prendre en charge eux-mêmes les contrôles de régularité et de validité exercés actuellement par les contrôleurs et les comptables.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense sera donc fondé sur le principe de modulation du contrôle par "paliers", pour l'orienter davantage vers les opérations à enjeux budgétaire et financier importants.

Il reste entendu que l'assouplissement progressif du contrôle des engagements de dépenses sera mené de pair avec l'assouplissement du contrôle de paiement actuellement exercé par les comptables publics, lequel deviendra alors complémentaire du premier de manière à éviter les redondances qui se dégagent actuellement de l'exercice au quotidien de ces deux types de contrôle, en vue de leur assurer une meilleure complémentarité avec le contrôle a posteriori dévolu à l'I.G.F et à la Cour des comptes.

Les pré-requis de la transition vers le système cible

La mise en place du système cible de contrôle étant conditionnée par une forte capacité de gestion des services ordonnateurs et nécessite donc le passage par une phase de transition devant s'appuyer sur l'amélioration progressive de la capacité de gestion des ordonnateurs, la mise en place d'un contrôle hiérarchisé de la dépense et la poursuite de la réforme budgétaire axée sur les résultats.

La mise en œuvre de la réforme du contrôle de la dépense s'articulera donc sur les principes majeurs suivants :

la progressivité

Comme les services gestionnaires présentent des capacités de gestion inégales et des différences au niveau de leurs modes de fonctionnement, une mise en œuvre progressive doit nécessairement passer par des actions d'accompagnement, dont notamment :

- le transfert de compétences aux ordonnateurs en matière de contrôle interne et de revalorisation de leur fonction budgétaire et financière;
- la substitution progressive du contrôle hiérarchisé de la dépense au contrôle exhaustif et systématique de l'engagement et de la validité de la dépense, au fur et à mesure du développement de la capacité de gestion des ordonnateurs et en fonction des risques liés aux différentes natures de dépenses (investissements, fonctionnement, personnels);
- la réalisation d'audits réguliers du niveau de maturité des ordonnateurs dans une logique de certification par l'I.G.F, de façon à cibler le contrôle hiérarchisé et à évaluer régulièrement le niveau de gestion global des ordonnateurs;
- la généralisation d'un contrôle de régularité a posteriori dans une logique d'audit à confier à l'I.G.F et aux IGM;
- la mise en œuvre de l'évaluation de la performance des services gestionnaires.

la transversalité

La multiplicité des acteurs internes et externes au ministère des finances et les interactions fortes entre les chantiers de la réforme imposent de veiller à la cohérence globale des décisions et des actions.

Cette nécessité de gestion permanente de la cohérence concerne bien entendu la gestion des impacts juridiques de la réforme, la conduite du changement et la communication institutionnelle.

La transition devra en outre, être enrichie par les mesures d'accompagnement suivantes :

- uniformisation des procédures de contrôle;
- intégration des systèmes d'information;
- évolution du système de comptabilité;
- poursuite de la réforme budgétaire.

le volontarisme

La gestion du temps est un élément essentiel dans la conduite d'un projet d'une telle ampleur. Il faudrait donc provoquer le changement plutôt que le subir, en tenant compte, bien évidemment, de la dimension culturelle, facteur important dans la réussite de la réforme.

Pour atteindre le système cible, il importe de s'engager sur des résultats visibles et à des échéances raisonnables.

La concrétisation de la réforme devra donc se traduire par des mesures d'assouplissement des contrôles très perceptibles, à travers l'abandon progressif de l'exhaustivité des contrôles a priori, la suppression des redondances et des doubles emplois en adoptant une approche reposant sur le principe "contrôler autrement pour contrôler mieux", axée principalement sur :

- la logique de résultats et l'évaluation des performances, avec une responsabilisation plus accrue mais progressive des gestionnaires;
- l'amélioration de l'efficacité de la prestation rendue aux services gestionnaires par le ministère des finances;
- la réduction des coûts du système de gestion et de contrôle de la dépense publique.

la conduite du changement

La mise en œuvre de la réforme, qui a démarré début janvier 2006, a consacré par décret du 13/2/06 la création d'un seul pôle de contrôle a priori de la dépense (fusion du C.E.D/T.G.R). Cette réforme sera conduite sur la base d'une démarche participative et d'un plan de communication interne et externe.

La T.G.R qui a en charge le chantier "rapprochement T.G.R/C.E.D" et "évolution du contrôle d'exécution de la dépense", a mis en place neuf commissions théma-

tiques mixtes (C.E.D/T.G.R) :

- Commission "Coordination réseau"
- Commission "bien et services"
- Commission "Personnel"
- Commission "Réglementation"
- Commission "Ressources Humaines"
- Commission "Formation et gestion du changement"
- Commission "Logistique"
- Commission "Organisation/Procédures"
- Commission "Système d'Information"

Chacune des commissions s'est organisée en groupes de travail en fonction des sous-thèmes identifiés.

Une commission "Equipe-Projet" a été également mise en place pour faire la synthèse des travaux des différentes commissions thématiques.

Chaque commission dispose d'une feuille de route où ont été identifiés les schémas de rapprochement fonctionnel et organisationnel aussi bien au niveau central qu'au niveau des réseaux ainsi que les moyens nécessaires pour sa concrétisation.

Les principes directeurs qui président aux travaux des commissions sont notamment :

- La concertation et la participation;
- La création de la valeur;
- Le souci de simplification;
- Le réalisme dans les actions proposées;
- La consolidation des acquis en matière des prestations de service au client réalisés ces dernières années par le C.E.D et la T.G.R;
- La vigilance quant aux impacts et risques induits.

Afin d'assurer un suivi continu des travaux de chacune des commissions, des réunions hebdomadaires de coordination sont tenues à l'effet de :

- faire le point sur les travaux réalisés et programmés;
- faire état des questions nécessitant une prise de décision au niveau du comité de Direction, pour accélérer les travaux;
- étudier les actions qui nécessitent une coordination entre les différentes commissions.

Parallèlement à cette démarche, un plan de communication a été arrêté pour ex-

pliquer les objectifs de la réforme.

Sur le plan interne, l'action vise les populations directement concernées par la fusion, à savoir l'ensemble des agents, cadres et responsables du C.E.D et de la T.G.R, et ce par :

- l'organisation de journées d'information (sensibiliser les participants dans le cadre d'une démarche "win-win");
- l'édition d'un bulletin d'intégration : lettre d'information régulière et précise sur le déroulement du processus de rapprochement;
- et l'organisation des assises d'intégration.

Sur le plan externe, l'action vise à faire adhérer le maximum de partenaires à la réforme (ordonnateurs, Cour des Comptes, Parlement, ect...) en expliquant :

- le but de la réforme (nécessité, utilité, intérêt)
- les conséquences à court terme de la fusion C.E.D et T.G.R;
- l'impact de la réforme sur l'environnement juridique en vigueur.

Conclusion

La décision de rapprochement des entités T.G.R et C.E.D en un pôle d'exécution unique de contrôle, a été un signal fort donné aux ordonnateurs sur la volonté de mettre au service de l'État, un service encore plus performant.

Ce rapprochement qui permet une évolution sereine et rapide vers le système cible, présente le double intérêt de :

- pouvoir dégager plus de ressources pour aider les ordonnateurs à acquérir une plus forte capacité de gestion et à s'approprier les points de contrôle de régularité à transférer;
- d'être fortement lisible de l'externe et de montrer ainsi la volonté du ministère des finances de s'engager dans une réforme en profondeur du contrôle des dépenses publiques.

En engageant cette réforme d'ampleur, le M.F.P veut montrer sa capacité à entraîner l'Administration dans une dynamique de maîtrise de la dépense publique et de modernisation de l'Etat.



LE PROJET DU SYSTÈME DE GESTION INTÉGRÉE DE LA DÉPENSE

Le Système GID, est un système d'information budgétaire et comptable commun à l'ensemble des acteurs de la dépense publique qui permettra une gestion intégrée des actes de la dépense, et ce, dans les meilleures conditions de fiabilité, de célérité et d'efficacité.

GID a pour objectif d'accélérer le traitement des actes liés à la dépense publique dans le respect de la législation en vigueur, de simplifier et rationaliser les circuits et procédures de son exécution, de mettre en concordance les comptabilités des différents intervenants et d'élaborer des tableaux de bord nécessaires à la prise de décision.

Le projet de Gestion Intégrée de la Dépense publique se veut être un des leviers de modernisation de l'administration publique et un socle pour la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables, à travers une gestion optimale des dépenses publiques et une meilleure qualité de service aussi bien pour les fournisseurs que les partenaires de l'Etat.





M. Mohammed Saad ElAlaoui
Directeur de l'Entité Projet GID

Gestion Intégrée de La Dépense Publique

Rationalisation et Optimisation

L'environnement actuel de la gestion de la dépense publique est caractérisé par des exigences de plus en plus accrues, en terme de qualité de service, de transparence, d'efficacité et d'efficience. Ce constat a conduit à la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre un système de gestion intégrée de la dépense, visant la rationalisation et l'optimisation de la gestion publique à travers notamment une utilisation avisée des nouvelles technologies de l'information et de communication. Dans ce sens différents organes de gouvernance du projet ont été mis en place :

- Une entité projet GID, dédiée à la réalisation du projet, a été créée, au sein de la Trésorerie Générale du Royaume. Le pilotage et le suivi du projet sont assurés par un conseil stratégique et un comité de pilotage.

Par ailleurs, chaque département ministériel a mis en place une équipe projet dédiée à la conduite des travaux de mise en œuvre du système GID.

Les travaux des ces différentes instances ont conduit à l'élaboration d'un plan d'action qui s'articule autour des quatre chantiers suivants :

- L'analyse de l'environnement de la gestion de la dépense chez les partenaires.
- La conception et la mise en place d'une plateforme d'échange, solution à court terme pour l'échange des données.
- La construction et la mise en place d'un système cible couvrant l'ensemble des aspects de la dépense.
- La définition d'une approche structurée pour la conduite du changement et la mise en œuvre de plan d'action personnalisé avec les partenaires.

La cartographie de l'environnement de la dépense, en cours de réalisation, consiste en l'élaboration d'un bilan qualitatif et quantitatif de la situation

actuelle des solutions applicatives, des informations techniques, des ressources humaines et de l'organisation au niveau de chaque acteur de la dépense.

Le recueil des données est en cours de finalisation et les rapports d'analyse par département sont en cours d'élaboration. Un plan de fiabilisation et de mise à jour des données sera mis en place afin de faire de cette cartographie un outil de suivi de l'évolution de l'environnement de la dépense.

La plateforme d'échange centralisée est en cours de mise en œuvre. Elle constitue une passerelle de communication sécurisée, permettant d'assurer à l'ensemble des acteurs de la dépense un service EDI sûr, pour l'envoi et la réception de données relatives aux actes de gestion.

Les ordonnateurs et sous-ordonnateurs non informatisés se verront offrir des services de saisie en ligne de leurs actes de gestion sur des formulaires électroniques via le portail de la TGR.

L'infrastructure technique et les logiciels sont en cours de réception et les développements sont en cours de réalisation.

Des tests avec les ordonnateurs pilotes ont été effectués dès 11e mois de juin 2006 et le déploiement de la plateforme d'échange se fera de manière progressive afin d'intégrer l'ensemble des partenaires et de manière à couvrir les actes de gestion les plus significatifs.

Quant au système cible, la démarche de sa mise en œuvre sera définie suite aux travaux d'une prestation d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, en cours de lancement par l'entité projet GID. Les prestations inscrites dans le cadre de cet appel d'offres consistent à :

- Etudier et évaluer les scénarios de solutions informatiques en matière de

gestion de la dépense publique et leur capacité à répondre aux exigences fonctionnelles et techniques du système GID ;

- Définir la stratégie de consultation des acteurs qui seront concernés par la fourniture et la mise en place du système cible ;
- Rédiger les cahiers des charges pour l'acquisition et la mise en œuvre du système cible ;
- Assister l'entité GID au dépouillement des offres et le choix d'une solution cible.

Le choix de la solution cible et les travaux de sa mise en place seront entamés à partir de l'année 2007.

La démarche de mise en œuvre de la solution cible se veut progressive, partenariale et personnalisée, basée sur la mutualisation des ressources et la capitalisation sur les bonnes pratiques et les expériences de l'ensemble des partenaires.

À l'issue de la généralisation du système GID, chaque intervenant dans le processus d'exécution de la dépense sera doté d'un outil performant de gestion lui permettant de réaliser ses prérogatives dans les meilleures conditions de fiabilité et de célérité.



M. Hamid CHAQCHAQ
 Chef de la Division des Etudes et de la
 Valorisation de l'Information Financière

La Déconcentration des Crédits Budgétaires : Evaluation et Suivi

L'insuffisance de la communication autour des concepts ou indicateurs du niveau de cette déconcentration de crédits ainsi que la carence d'information en la matière n'ont pas favorisé l'élaboration d'une vision nationale claire dans ce domaine. Ainsi il n'est pas aisé de savoir à travers le processus de budgétisation si on s'approche d'un niveau potentiellement souhaité de déconcentration de crédits ou non.

La volonté politique de renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration, pour améliorer les conditions de réalisation des projets au niveau local, devrait donc être accompagnée par la conception et l'élaboration d'une batterie d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre de cette volonté politique.

Constituant l'un des indicateurs de base en la matière, le taux de déconcentration des crédits qui évalue l'importance des délégations des crédits aux sous ordonnateurs "déconcentrés" dans le total des crédits ouverts par les lois de finances permettra de suivre l'évolution de la déconcentration au cours de la période de référence 2001-2005.

Grâce aux données statistiques disponibles relatives à ces délégations, au stade de l'engagement, cet article permettra de jeter suffisamment de lumière sur certains aspects du contenu et de la pratique de cette déconcentration de crédits. Cet article a également pour ambition de lancer la discussion autour de la politique de déconcentration des crédits budgétaires qui reste relativement mal appréhendée dans notre pays.

Concepts et délimitations

Avant d'aborder ce concept de déconcentration des crédits, il y a lieu de préciser que :

- Les sous ordonnateurs concernés par cette déconcentration sont ceux qui gèrent les services extérieurs des départements ministériels. Ce sont donc les sous ordonnateurs "déconcentrés" ou territoriaux, ils se différencient ainsi des sous ordonnateurs centraux qui ne sont que des directions de l'Administration centrale érigées en sous ordonnateurs. Il est à noter que la part de ces derniers dans le total des crédits est de l'ordre de 10 à 12% ;
- Les crédits de référence, pour cet article, sont ceux du paiement du budget général de l'Etat. Sont ainsi exclus de ce champ d'investigation les crédits d'enga-

gement du fait qu'ils sont programmés pour une période pluriannuelle et appelés à être ouverts au titre des crédits de paiement dans les prochaines lois de finances ;

- Les crédits déconcentrés au niveau des CST et des SEGMA et du fait qu'ils ne sont pas disponibles pour la période de référence (2001-2005) ne sont pas pris en considération. Il est à préciser que la déconcentration des crédits au niveau de certains CST est prépondérante et que la part des sous ordonnateurs territoriaux dans le total des engagements enregistrés au titre de l'année budgétaire 2005 est de l'ordre de 19%.

En tenant compte de ces délimitations on procèdera dans un premier temps à la comparaison des montants délégués aux sous ordonnateurs territoriaux avec le total des crédits ouverts par les lois de finances au titre des crédits de paiement au niveau global, puis on abordera la répartition de ces délégations par type de budget.

A fin de rapprocher davantage le niveau

réel de déconcentration des crédits, l'attention sera portée sur les seuls crédits de paiement susceptibles d'être déconcentrés. On définira ainsi la notion du taux net ou taux réel de déconcentration des crédits qui ne tiendra pas compte des charges communes, des subventions et des transferts, ainsi que des crédits alloués aux départements n'ayant pas de réseau de services extérieurs.

Déconcentration des crédits relativement limitée

En dehors du chapitre du personnel, les délégations des crédits aux sous ordonnateurs territoriaux constituent en moyenne 10% des crédits ouverts par la loi de finances : Cf. au tableau 1 retraçant l'évolution du taux de délégation des crédits aux sous ordonnateurs territoriaux au cours de la période 2001-2005.

Programmation partiellement maîtrisée

Les délégations de crédits aux sous ordonnateurs territoriaux devront être

Tab 1 : Evolution du taux de délégation des crédits de paiement ouverts au titre du BG et B. annexes au profit des sous ordonnateurs territoriaux (en KDH)

| Année | Crédits de paiement ouverts (hors personnel) | Délégation aux Sous ordonnateurs territoriaux | Taux de déconcentration aux Sous ordonnateurs |
|-------|--|---|---|
| 2001 | 45518580 | 4831206 | 11% |
| 2002 | 41451456 | 4595893 | 11% |
| 2003 | 42129038 | 4013166 | 10% |
| 2004 | 41434641 | 3719762 | 9% |
| 2005* | 46873412 | 4039524 | 9% |

* En dehors des écritures d'ordre comptable relatives à l'apurement des arriérés de l'Etat vis-à-vis de la CMR

bien programmées, en donnant suffisamment de temps aux sous ordonnateurs pour gérer convenablement leurs engagements de dépenses. Cette programmation devrait être améliorée en évitant l'étalement des délégations sur toute l'année budgétaires et particulièrement sur les deux derniers mois de l'année.

prêtent guère à la déconcentration, le taux réel de déconcentration des crédits de paiement au profit des sous ordonnateurs territoriaux s'est élevé à une moyenne de 27%, avec une amplitude de 13 points variant de 21% à 34%.

toriaux montre que plus de 80% de ces délégations sont effectuées par cinq départements seulement. De même, le taux de déconcentration réel des crédits varie selon les départements : S'il est de 93% pour le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification et de 92% pour le Ministère de la Santé, il n'est que de 11% pour le Ministère de la Culture.

Evolution de l'étalement par trimestre des délégations des crédits de paiement aux sous ordonnateurs territoriaux

| Année | T1 | T2 | T3 | T4 | Total |
|-------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 2001 | 33% | 49% | 6% | 12% | 100% |
| 2002 | 48% | 29% | 9% | 14% | 100% |
| 2003 | 38% | 24% | 24% | 14% | 100% |
| 2004 | 52% | 19% | 13% | 16% | 100% |
| 2005 | 43% | 35% | 10% | 12% | 100% |

Une légère amélioration de cette programmation a été enregistrée au cours des dernières années (cf. Tab 2). Elle reste caractérisée par l'évolution favorable de la part du premier semestre qui est passée de 62% en 2003 à 78% en 2005, mais elle demeure marquée par une persistance soutenue à un niveau difficilement justifiable de 12 % à 16%. Au cours du dernier trimestre.

Vers un taux réel ou net de la déconcentration des crédits

Le simple rapport entre les délégations effectuées à l'ensemble des sous ordonnateurs territoriaux et le total des crédits ouverts ne peut constituer un indicateur pertinent de la déconcentration des crédits.

En effet, une bonne partie de ces crédits ne se prête pas à la déconcentration, c'est le cas du chapitre des charges communes ainsi que pour les subventions et les versements de crédits qui sont gérés directement au niveau central ; en plus des crédits affectés à certains départements qui, n'ont pas de services extérieurs en raison de la nature de leur mission.

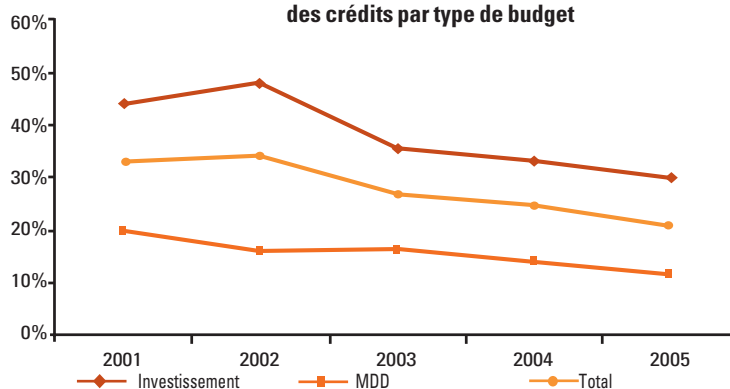
Il est donc nécessaire de reconsidérer l'approche simpliste souvent adoptée, pour suivre l'évolution de la déconcentration des crédits, pour mieux approcher la réalité de la déconcentration des crédits budgétaires

En dehors du chapitre du personnel, et en éliminant l'effet de ces crédits, qui ne se

Selon les données examinées, on relève :

- Un niveau de déconcentration global relativement élevé ;
- Une déconcentration nuancée selon le type de budget : Le budget d'investis-

Evolution du taux réel de déconcentration des crédits par type de budget



sement se prête mieux à la déconcentration que celui de fonctionnement ;

- Une baisse tendancielle du taux réel de déconcentration des crédits aux sous ordonnateurs territoriaux au niveau du budget général ;
- Une baisse de la déconcentration de crédits accentuée au niveau du budget d'investissement (de 44% à 30%), qu'au niveau du budget de fonctionnement (MDD) (de 20% à 12%) ;

La déconcentration des crédits varie largement selon les départements

En se référant à la seule année 2005, l'examen des délégations de crédits de paiement aux sous ordonnateurs terri-

Pour une évaluation du potentiel à déconcentrer

S'il est admis que l'objectif à retenir en matière de déconcentration des crédits ne peut être la réalisation d'un niveau élevé de déconcentration (de 80% par exemple) pour l'ensemble des départements, indépendamment de la nature de leur mission, il n'en demeure pas moins que le suivi de l'évolution du taux de déconcentration des crédits constitue un outil de base permettant d'apprécier la dynamique de la mise en œuvre de la politique globale de déconcentration.

Ce suivi devrait être conçu dans le cadre

d'une vision nationale en la matière à élaborer par un comité interministériel. Celui-ci aura pour mission l'identification, au niveau de chaque département, du potentiel des crédits qui reste à déconcentrer en tenant compte du benchmark des pays avancés dans leur politique de déconcentration.

La TGR en tant qu'organe centralisateur de l'information relative à la dépense publique aura à animer le suivi de la performance en matière de déconcentration des crédits aussi bien par la diffusion de l'information élaborée que par la participation à la mise à niveau de la capacité de gestion des ordonnateurs dans ce domaine.

Avis de la commission des marchés

Règlement d'un montant de la révision des prix d'un marché passé

La commission des marchés a été consultée par le gouverneur d'une province au sujet de la divergence de point de vue entre les services relevant de son autorité et le percepteur receveur communal de la province (x) au sujet du paiement du montant de la révision du marché.

Ce marché est réalisable sur un délai de 14 mois. Il a été conclu sur la base d'un montant (x) et comporte une clause de révision des prix. Ce marché a été visé par le percepteur le 20/11/02 et approuvé par l'autorité compétente le 19/12/02. Après exécution des travaux (5-12-03) un engagement complémentaire en date du 25/02/05 pour règlement du montant de la révision a été présenté au percepteur qui a refusé de viser l'engagement en question pour les motifs suivants :

- Les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 1er Ministre n°3-17-99 du 12/07/1999, fixant les règles et les conditions de révision des prix qui stipulent que " les modifications des prix s'appliquent aux prestations qui restent à exécuter ", n'ont pas été respectées dans la mesure où le marché objet de cette modification a été soldé le 05/12/2003;
- Le cahier des prescriptions spéciales ne prévoit pas la date d'exigibilité de la révision des prix conformément aux dispositions de l'article 17 du décret n°2-98-482 du 30 décembre 1998;
- L'engagement de la somme proposée ne peut être effectué que dans le cadre de la somme à valoir et devrait être opéré au moment de l'engagement du marché initial, (article 15 de l'arrêté précité n°3.17.99);
- Le paiement des variations des prix doit être inclus au décompte provisoire, alors que ce dernier a été déjà payé sans aucune demande de révision de la part de l'entrepreneur, sachant que les valeurs des index ont été fixées au cours d'exécution des travaux.

Cette question a été examinée par la commission des marchés dans sa séance du 8 Février 2006 et a recueilli de sa part l'avis suivant :

- L'article 3 de l'arrêté du Premier Ministre N°3.17.99 du 28 rabii I 1420 (12 juillet 1999) prévoit que " lorsque le marché est passé à prix révisable, les prix de ce marché sont modifiés par application de la (ou des) formule(s) de révision des prix.

" Cette modification des prix sera, sans que l'attributaire ait besoin de présenter une demande spéciale, appliquée aux prestations qui restent à exécuter à partir de la date de variation de la valeur des index constatée par les décisions prises à cet effet par le ministre chargé de l'équipement".

La lecture faite de cet article par le percepteur est restrictive dans la mesure où elle a limité la modification des prix à ceux qui correspondent aux prestations restant à exécuter. Or, selon les termes de l'article précité, la modification concerne les prix des prestations qui restent à exécuter à partir de la date de constatation des variations de la valeur des index.

- En ce qui concerne la date d'exigibilité de la révision des prix dont l'indication doit être prévue au cahier des charges (et non au seul CSP) tel que le prévoit l'article 17 décret précité n° 2.98.482, il y a lieu de préciser que cette date est déterminée par l'article 57 du cahier des clauses administratives générales qui dispose qu' " il est dressé mensuellement, ou à chaque fois qu'il est nécessaire....., un décompte provisoire des travaux exécutés et des approvisionnements réalisés valant procès-verbal de service fait...".

Il en découle que la date d'exigibilité de la révision des prix correspond au mois d'établissement du décompte provisoire.

En cas d'omission, d'erreur ou de non publication des valeurs des index au moment de l'établissement du décompte provisoire ou s'il y a insuffisance des crédits correspondants au montant de la révision des prix, il appartient au maître d'ouvrage de réajuster le prix sur le décompte provisoire suivant ou le cas échéant au niveau du décompte général et définitif.

- Pour tenir compte des hausses éventuelles des prix, les marchés et leurs avenants, le cas échéant, doivent être engagés auprès du contrôle des engagements de dépenses pour le montant majoré d'une somme à valoir pour couvrir la révision des prix.

Si au cours de l'exécution du marché, cette somme s'avère insuffisante, elle peut être augmentée par des engagements complémentaires sur production des pièces justificatives.

Etant précisé que l'engagement complémentaire est une opération d'ajustement comptable, purement interne à l'Administration, qui permet au

maître d'ouvrage de disposer d'un supplément de crédits pour faire face à des changements ou indemnités prévus au marché dont le montant dépasse le montant engagé initialement. Il peut être établi en cours d'exécution du marché aussi bien antérieurement que postérieurement à l'établissement du décompte définitif. Mais toutefois avant la réception définitive des travaux qui marque la fin de l'exécution du marché.

- En ce qui concerne la valeur des index retenus dans la formule de révision des prix, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 9 de l'arrêté précité du Premier ministre n°3.17.99, le ministre chargé de l'équipement arrête la liste et la valeur des index qu'il publie mensuellement et les communique aux départements ministériels.

Pour le calcul de la révision des prix, il y a lieu de prendre en considération, d'une part, la valeur de l'index relatif à la prestation considérée au mois de la date limite de remise des offres (ou de la signature du marché lorsque celui-ci attribué selon la procédure négociée) et, d'autre part, la valeur de l'index du mois de la date d'exigibilité de la révision des prix.

- L'ensemble des opérations décrites ci-dessus est d'ordre interne à l'Administration, dans lesquelles le contractant n'assume aucune responsabilité. La révision des prix, si elle est prévue au marché, devient un engagement contractuel qui oblige les deux parties à l'appliquer que son solde soit positif ou négatif.

Signature d'un engagement complémentaire

Il s'agit de savoir si le comptable assignataire de la dépense peut valablement procéder au visa pour paiement d'une dépense correspondant au dernier décompte provisoire d'un marché d'un marché, sachant que l'engagement complémentaire des travaux supplémentaires y afférents a été visé par le Contrôleur des Engagements de Dépenses postérieurement à la date de réception provisoire et à celle de l'approbation du décompte définitif.

Cette question a été examinée par la commission des marchés dans sa séance du 10 Avril 2005 et a recueilli de sa part l'avis suivant :

- L'article 33 du Décret Royal n°330-66 du 21 Avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique (RGCP) définit l'engagement comme étant l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux décisions, avis ou visas prévus par les lois ou règlements.

Dans le cadre des marchés publics, cet engagement, de nature juridique, se traduit sur le plan des écritures par un engagement comptable qui correspond au montant de la prestation (ou de la charge) majoré, le cas échéant, d'une somme à valoir (pour révision des prix ou intérêts

moratoires en cas de retard dans le paiement des sommes dues, par exemple). Toutefois, il se peut que le marché connaisse, en cours d'exécution, des changements (augmentation dans la masse, révision des prix au-delà de la somme à valoir initiale) ou qu'il donne lieu à des indemnités (ajournement, diminution dans la masse des travaux) qui ne peuvent être calculées qu'en fin de compte. Dans ces cas, un supplément de crédits budgétaires, sous forme d'engagement complémentaire, est nécessaire soit en cours d'exécution soit après l'établissement du décompte définitif. Il s'agit d'une simple opération d'ajustement comptable dans la mesure où lesdits changements ou indemnités trouvent leur fondement contractuel dans le cadre de l'engagement juridique initial (le marché).

- Par ailleurs, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 2 du CCAG-T, le décompte définitif est un document contractuel qui récapitule en détail l'ensemble des éléments pris en compte pour le règlement définitif du marché. A cet effet, il retrace, aussi bien le montant des travaux réalisés que, le cas échéant, les montants résultant de la révision des prix, les indemnités accordées, les pénalités encourues, les réactions et tout autre retenue découlant de l'exécution du marché.

Si la réception provisoire est une constatation contradictoire de l'ouvrage

réalisé, faite immédiatement après l'achèvement des travaux et a pour effet essentiel de faire courir le délai de garantie, la réception définitive est l'acte par lequel le maître d'ouvrage met fin à l'exécution du marché et s'approprie définitivement les ouvrages après avoir constaté que l'entrepreneur a satisfait à l'ensemble de ses obligations contractuelles. Elle a lieu à l'expiration du délai de garantie (un an après la réception provisoire sauf stipulation contraire du cahier de prescriptions spéciales).

- Il reste à rappeler que les comptables assignataires sont tenus d'exercer, avant visa pour paiement, le contrôle de la validité de la dépense qui doit porter notamment sur l'existence du visa préalable d'engagement, lorsque ledit visa est requis et qu'ils ne peuvent exercer le contrôle de la régularité des engagements de la dépense sauf dans les cas où ce contrôle leur est expressément confié (article 11 du RGCP)

Compte tenu de ce qui précède la commission des marchés souligne que l'engagement complémentaire est une simple opération d'ajustement comptable qui permet de disposer d'un supplément de crédit pour faire face à des changements ou indemnités prévus par le marché. De ce fait, il peut être établi en cours d'exécution du marché aussi bien antérieurement que postérieurement à l'établissement du décompte définitif.

Non présentation de l'attestation d'affiliation à la CNSS en tant que pièces jointes au dossier administratif d'une société (x) adjudicataire de deux marchés de l'Etat

Le contrôleur régional des engagements des dépenses a constaté que ladite société n'était pas affiliée à la CNSS tel que l'exigent les articles 25 et 26 du décret n°2.98.482 du 30 Décembre 1998.

La société (X) a justifié sa non affiliation à la CNSS, en se référant à l'article 26 de sa convention de la gestion déléguée, par son engagement de maintenir son affiliation "à la Caisse Commune de Retraite (CCR), à l'Association des Œuvres

Sociales (AOS), à la Caisse Mutuelle de Sécurité Sociale (CMSS) et à la Caisse Mutuelle Complémentaire d'actions Sociales (CMCAS) de l'ensemble du personnel marocain repris".

Cette question a été examinée par la commission des marchés dans sa séance du 7 septembre 2005 et a recueilli de sa part l'avis suivant :

- En vertu de l'article 3-4° tirted du dahir portant loi n°1.72.184 du 15 jourmada II 1392 (27 Juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale, ne sont pas assujetties audit régime "les personnes salariées appartenant à une des catégories couvertes par des statuts du personnel des services publics à caractère industriel et commercial, leur assurant, de plein droit, des prestations au moins égales à celles prévues par le présent dahir. Toutefois,

en ce qui concerne les services publics visés ci-dessus, l'exemption d'assujettissement est accordée par décision du Ministre chargé du Travail à la demande desdits services, dans les conditions qui seront déterminées par décret".

Il en découle que l'exemption d'assujettissement au régime de sécurité sociale prévue par ledit dahir portant loi est possible mais elle est toutefois conditionnée par une décision du Ministre chargé du Travail.

- De ce fait, la société (X) peut ne pas produire, parmi les pièces de son dossier administratif, l'attestation d'affiliation à la CNSS à condition toutefois de joindre à son dossier copie de la Décision du Ministre chargé du Travail l'exemptant d'assujettissement au régime prévue par le dahir portant loi précité.

XI^{ème} Colloque International des Services du Trésor



*Mplandry anhy volavita, ny tompony fa ngamerin-doha
Dépositaire du zebu royal, dépositaire mais non propriétaire*

Le Trésorier Général du Royaume élu à la tête de l'AIST

Afin de renforcer les liens privilégiés de coopération en matière de techniques financières, des colloques internationaux réunissent périodiquement, depuis 1979, les experts de la Comptabilité Publique et du Trésor de nombreux pays, notamment les pays francophones. Depuis lors, ces réunions ont été régulièrement organisées tous les deux ans et sont devenues une véritable tradition. Après Abidjan en 1990, Marrakech en 1992, Ouagadougou en 1994, Nouakchott en 1996, Cotonou en 1998, Nice en 2001, Beyrouth en 2003, cette année, c'est Antananarivo qui a accueilli le Colloque international des services du Trésor du 6 au 10 mars, sous le thème : « le Trésor public au cœur des réformes ». Un colloque qui a vu naître l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST) dont l'objectif est de créer un cadre de concertation et d'échange d'expériences sur les questions et les valeurs qui fondent l'exercice des métiers du Trésor.

Organisé conjointement par la République de Madagascar et la France, ce colloque vise à renforcer les liens de coopération en matière de techniques financières.

L'objectif du colloque était de réunir les hauts responsables en matière de Finances Publiques des pays de la zone Afrique subsaharienne, du Maghreb, du Moyen-Orient et de l'Asie du sud-Est, du Fonds Monétaire International (FMI), de la Banque Mondiale et de la France en vue d'améliorer la gestion des finances publiques. Cette rencontre, qui a réuni 39 pays francophones, trois organisations internationales et six organisations régionales, visait également à échanger, à confronter des expériences concrètes et actuelles, à partager les difficultés rencontrées et à identifier les solutions à y apporter.

Pour une bonne gouvernance financière

Pendant la cérémonie d'ouverture, les intervenants ont mis l'accent sur la nécessité de procéder à des réformes profondes en matière de comptabilité publique. Le directeur général du Trésor malgache, Louis Maxence Randriantoetra a insisté sur le fait que, face à la mondialisation, il est dans l'intérêt des comptables publics d'entreprendre des réformes en vue d'améliorer leurs performances respectives.

Quant à l'ambassadeur de France au Madagascar, Alain Le Roy, il a souligné en particulier les exigences en matière de bonne gouvernance financière



surtout l'obligation de rendre compte, d'évaluer, de mesurer l'efficacité des politiques publiques ce qui, certainement, bousculera beaucoup d'habitudes et obligera l'ensemble des acteurs financiers à revoir leurs modes de fonctionnement.

Le ministre Benjamin Andriamparany Radavidson a rappelé que les colloques de ce genre peuvent permettre des échanges entre les comptables publics des différents pays participants, entre des systèmes qui ne sont pas toujours les mêmes mais qui sont réunis par des principes universels qui peuvent servir au développement de chaque pays, au développement des relations internationales...

Étalé sur trois journées de travail, le colloque a abordé de nombreux thèmes qui préoccupent les responsables du Trésor et de la Comptabilité Publique, notamment : les réformes budgétaires et comptables, le nouveau rôle des comptables dans un environnement en

mutation, les systèmes d'information et de gestion des finances publiques et les circuits et le contrôle de la dépense publique.

Ces thèmes ont été traités en séances plénières avant d'être approfondis dans quatre ateliers de travail.

Les interventions programmées ont porté sur la présentation des réformes « modèles » engagées par certains pays participants au colloque. Parmi les réformes déjà entreprises depuis quelques années par certains pays, on peut citer, entre autres, la réorganisation du service du Trésor et la modernisation des outils et méthodes de travail, le système intégré de gestion des Finances Publiques.

Si l'objectif consiste à rechercher l'efficacité, la transparence et la performance dans la gestion des fonds de l'État, il demeure toutefois que les services du Trésor se trouvent souvent confrontés aux difficultés quant à l'application de ces réformes.

La participation de la délégation marocaine à ces travaux a été marquée, entre autres, par la présentation de la réforme du système du contrôle de la dépense publique au Maroc.

Les contraintes des réformes

Les réformes budgétaires et la mise en place de budgets programme et par objectifs résultent souvent de la recherche de l'efficacité et de la performance de la gestion publique.

Lors des séances plénières, il était question de présenter les expériences de certains pays concernant les réformes des systèmes budgétaires et comptables et les contraintes liées à l'efficacité et à la performance de la gestion publique. Dans nombreux pays, les réformes des systèmes budgétaires et comptables interviennent dans des contextes institutionnels et organisationnels difficiles. Les contraintes sont nombreuses mais l'engagement des autorités politiques sur les questions de bonne gouvernance est un facteur important de la réussite des réformes.

A ce sujet, les travaux se sont articulés dans un premier temps autour des nouvelles exigences internationales en matière de gestion budgétaire et de bonne gouvernance conduisant à une meilleure gestion des finances publiques, de la constitution du nouveau cadre budgétaire et des nouvelles techniques de préparation budgétaire (calendrier, dialogue de gestion, indicateurs, ...)

Le travail a porté dans un deuxième temps sur les implications comptables des réformes budgétaires à travers l'examen de l'évolution des normes comptables internationales et leur adaptation au secteur public et l'incontournable harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables.

Ainsi, à titre d'exemple, en matière de réformes budgétaires et comptables, il est apparu que les systèmes actuels demeurent insuffisants et ne restituent pas toujours toute l'information nécessaire pour procéder à un véritable exercice de suivi et de réajustement.

Les réformes à mener donc nécessitent deux conditions majeures : un engagement ferme, et dans la durée des autorités politiques, la définition pré-

alable d'un projet avec toutes ses implications et ses composantes, sans oublier la juste et complète estimation financière et le volet formation, qui est un poste de coût important. Certains experts internationaux ont attiré l'attention sur le fait de ne pas sous-estimer les potentialités des systèmes existants et la possibilité de les améliorer.

Finalement, il s'est dégagé un consensus autour de la nécessité de prendre en compte deux éléments essentiels : le facteur humain et le facteur temps. Ceci implique, d'une part, de rééquilibrer les préoccupations : "Changer les textes ne veut pas dire qu'on a réformé et se concentrer sur les aspects techniques est souvent insuffisant", a-t-on déclaré. Il faut en plus intégrer et anticiper la question de la conduite du changement avec trois impératifs : communiquer, former, documenter.

D'autre part, cela implique également de hiérarchiser les priorités : il faut savoir où on veut aller, sachant qu'il n'y a pas de modèle unique, tout en assurant en premier l'essentiel. En d'autres termes, il est indéniable que des réformes soient entreprises pour répondre aux exigences de l'environnement national et international.

Mais comme l'a dit le Directeur Général du Trésor malgache, Louis Maxence Randriantoetra, lors de la cérémonie de clôture du colloque : "Les réformes nécessitent à la fois prudence, réalisme et patience".

Le nouveau rôle du comptable : beaucoup plus de responsabilité !

Les réformes budgétaires et comptables et les nouvelles méthodes de gestion des finances publiques ont un impact certain sur le rôle du comptable public qui a connu une grande transformation au cours des dernières années. La comptabilité est désormais fondée sur la constatation des droits et obligations conduisant à un élargissement de son champ. La nouvelle fonction comptable de l'État entraîne la définition d'un nouveau référentiel comptable adossé à de nouvelles méthodes de travail.

Les débats sur le comptable ont permis de constater que son rôle traditionnel de payeur, caissier et teneur de compte,

Création de l'Association Internationale des Services du Trésor



En marge du colloque, Monsieur Saïd IBRAHIMI, Trésorier Général du Royaume, a présenté le projet de création de l'Association Internationale des Services du Trésor (l'AIST). Initiative franco-marocaine, la création de l'AIST s'impose pour faire face au défi de la mondialisation, phénomène "affectant différents secteurs des administrations a un impact sur l'environnement du secteur public en général et celui des Services du Trésor en particulier et nécessite une réflexion commune sur les réformes à engager pour s'adapter à de nouvelles mutations. Les services du Trésor, bien que se trouvant dans des contextes locaux différents, sont confrontés à d'importants défis qui leur sont communs." a précisé Monsieur Le Trésorier Général du Royaume, dans son discours.

La création de l'AIST répond au besoin de constituer une communauté des services du Trésor, homogène dans le prolongement de la philosophie des colloques internationaux qui réunissent, depuis 1979, les experts et dirigeants des administrations du Trésor public des pays francophones, devenus par ailleurs une véritable tradition.

L'Association ambitionne d'organiser des réunions périodiques, et d'offrir un cadre institutionnel de rencontre, de dialogue, de communication et de concertation. En plus, l'association se veut être une institution d'échange d'expériences, de bonnes pratiques et de développement de standards communs, notamment en matière de qualité de service et d'organisation.

Elle vise aussi à impliquer l'ensemble des services du Trésor sur des sujets d'intérêt commun du fait qu'ils partagent la même idée de leur rôle dans les réformes.

Elle "... répondrait, ainsi, à des considérations de deux ordres : celles liées au développement de la coopération internationale entre administrations de différents pays et celles d'ordre organisationnel", d'après Monsieur le Trésorier Général du Royaume

Cette association a pour objectifs de pérenniser les échanges qui s'engagent à travers l'organisation des colloques, séminaires et conférences et de créer un cadre de concertation et d'échange d'expériences sur les questions et les valeurs qui fondent l'exercice des métiers du Trésor.

Les participants au colloque international des services du Trésor ont élu à l'unanimité Monsieur Saïd Ibrahimî, Trésorier Général du Royaume, Président de l'Association Internationale des Services du Trésor (AIST).

L'assemblée générale constitutive de cette association a été tenue en marge des travaux du colloque et a été marquée par l'adoption des statuts de l'"AIST". La vice-présidence de l'association a été confiée aux représentants de la France, du Liban et de Madagascar.

demeure fondamental. Mais, de nouvelles missions apparaissent, en amont, sur la qualité de travail de l'ordonnateur, et en aval, sur la fiabilité des informations financières, essentielles pour la gestion de la trésorerie et la prévision.

Il était aussi question que la nouvelle fonction comptable de l'Etat entraînerait la définition d'un nouveau référentiel comptable avec une orientation vers une comptabilité d'exercice (Bilan et compte de résultat de l'Etat, prise en compte des doits constatés,...). Il ressort des débats que l'évolution du rôle du comptable procède de l'évolution du principe de séparation ordonnateur/comptable et de fait une évolution des statuts régissant la responsabilité des uns et des autres.

Les systèmes d'information au cœur de la modernisation de la Gestion des Finances Publiques

Le développement des nouvelles technologies de l'information ouvre la voie à une modernisation des outils de gestion des finances publiques. Il en découle que les systèmes d'information budgétaire et comptable sont liés étroitement à l'environnement informatique.

Les débats du colloque ont porté sur les enjeux et les attentes d'un système complet de gestion des finances publiques, sur les alternatives au développement d'un système intégré et les préalables et les écueils à éviter. A ce sujet les interventions ont mis en avant la nécessité de moderniser les outils de gestion des finances publiques en élargissant l'utilisation des progiciels de gestion intégrée. Ce thème a suscité des débats sur l'importance des systèmes d'information budgétaire et comptable qui doivent concilier les impératifs des améliorations de court terme avec les choix stratégiques de long terme tout en tenant en compte à la fois des besoins internes de production, de communication et de pilotage et surtout des exigences des partenaires et clients.

D'autre part, en répondant aux exigences des organisations internationales, il était question de la nécessité de garantir la qualité et la fiabilité de l'information financière.

L'incontournable simplification des circuits et du contrôle de la Dépense publique

La réforme des procédures d'exécution de la dépense publique constitue une préoccupation de la quasi-totalité de la communauté internationale. De nombreux pays se sont engagés dans un vaste mouvement de modernisation des modalités de gestion de la dépense publique.

Objet des travaux du 4ème atelier, l'idée de simplifier la chaîne des contrôles a suscité l'intérêt de tous les participants même si un contrôle non exhaustif est encore prématuré pour la plupart des pays.

En effet, le constat fait est que les circuits de la dépense sont trop longs et trop coûteux conduisant à des délais de paiement trop allongés.

Les débats sur ce sujet ont tourné autour de la tendance mondiale de réduire les délais de paiement et de la simplification des procédures de contrôle afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Les intervenants ont aussi débattu de la problématique répartition entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori, étayée par des différentes expériences en la matière.

Les différents intervenants ont également mis l'accent sur l'évolution in-

contournable des procédures de contrôle de la dépense publique, les enjeux de la réforme du circuit et les nouveaux contrôles de la dépense à travers une remise en cause de la répartition entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

A la clôture de ce colloque international, la synthèse faite a permis de situer le rôle fondamental du Trésor Public, et de manière précise celui du comptable, dans la réussite des réformes.

Au niveau des comptables, un changement culturel est entrainé de s'opérer. Il est plus que nécessaire pour passer d'une responsabilité "pécuniaire" à une autre beaucoup plus "managerielle", si on se réfère au discours de Nathalie MORIN, chef de service à la DGCP française.

De toute évidence, il faut rééquilibrer les préoccupations et hiérarchiser les priorités à l'exemple de la bonne tenue de caisse avant de parfaire la connaissance du patrimoine. Des termes très comptables bien sûr!

Ce colloque international a permis et a eu également le mérite d'échanger, de confronter des expériences concrètes et a eu la particularité de partager les difficultés tout en amorçant une réelle réflexion sur le Trésor public et les réformes qui s'imposent.

Humour

«Détenteur du Zébu Royal, dépositaire mais non propriétaire»

Les organisateurs malgaches ont adopté un logo et une accroche pour le colloque largement inspirés de la culture locale. En effet à Madagascar, un zébu peut être royal. Les privilégiés du genre ont la chance de naître avec une tache blanche sur le front. La tradition malgache veut que tout zébu né avec cette tache devienne propriété du Roi sans pour autant quitter la ferme natale.

Symbole de richesse nationale, de prestige et de privilège, le chanceux zébu impose respect et reçoit des attentions particulières de la part de son détenteur. Ce dernier, tout en possédant cette fortune, doit en faire un si bon usage qu'il devient «comptable» de cette fortune et doit procéder à des contrôles «réguliers» et «produire» un compte de gestion de ce capital animal.

Exemple de la richesse partagée, le zébu royal constitue un patrimoine entre les mains de l'agriculteur à qui incombe le soin de le gérer avec probité et intégrité.

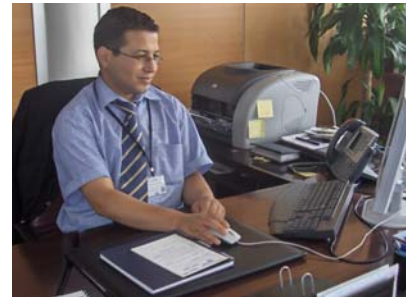
Profondément ancrée dans la culture du pays hôte, cette symbolique est parfaitement à l'image du Trésor public : dépositaire des finances publiques sans en être le propriétaire.

Ainsi pour un colloque réunissant les services du Trésor au pays des zébus royaux, quoi de mieux que de marquer d'une croix blanche ce colloque qui porte un logo d'un zébu de tache blanche.

Le pilotage par la performance

4 QUESTIONS A

Mr Rachid MELLIANI
Le Responsable de la Stratégie
et de la Communication



Véritable choix de gestion, le pilotage par la performance est une approche en plein essor au sein de l'administration marocaine et particulièrement au sein des entreprises publiques. Son développement et sa consolidation induisent immanquablement un changement de culture dans la gestion de la chose publique.

Pour M. Rachid MELLIANI, responsable de la stratégie et de la Communication à la TGR, cette nouvelle approche, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en place du système de contrôle de gestion à la TGR, vise à maîtriser de manière régulière et continue la mise en oeuvre du plan d'action stratégique de l'institution. Il affirme que "La finalité du contrôle de gestion est essentiellement le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats". Il s'agit d'une nouvelle culture qui place le pilotage par la performance au centre du système de management dont la finalité est de contribuer à une meilleure gestion des Finances Publiques tout en permettant d'offrir aux clients et partenaires un service de qualité.

Entretien "découverte" des enjeux de cette démarche dans le pilotage des missions de la TGR.

Le pilotage par la performance est-t-il un choix de gestion pour la TGR ?

Dans un environnement en profonde mutation, la TGR a engagé une réflexion profonde, tant en termes de stratégie d'action que d'organisation. Le processus de questionnement enclenché a permis la mise en place d'un ambitieux projet de modernisation. C'est dans ce cadre que la TGR s'est engagée de manière très volontariste dans la mise en place du management par la performance, inscrit pleinement dans son agenda de modernisation. Deux sous thèmes ont fait l'objet d'une réflexion avancée : celui de la mise en place des indicateurs les plus pertinents pour suivre l'activité et les performances des différents postes et structures centrales, et celui de l'éventuelle mise en place d'une comptabilité analytique. Ce choix a été clairement affiché à travers la création d'une structure chargée du contrôle de gestion.

Est-ce que cela veut dire que le suivi de la performance, à travers des indicateurs prédéfinis, n'existait pas à la TGR ?

La TGR est, dans une situation classique d'une administration centrale à réseau, dans laquelle les postes déconcentrés sont très nombreux et où il convient de

s'assurer que les objectifs globaux de l'organisation sont atteints, sans que l'échelon central puisse surveiller de près ce qui se passe dans chaque poste.

Disposer d'informations adéquates et à jour sur ce qui se passe dans les postes comptables n'est pas un besoin nouveau pour la TGR : on ne gère pas un réseau déconcentré sans avoir besoin de disposer d'une photographie permanente de la situation. La question qui se posait était fallait-il changer l'existant et comment ?

Au moment où l'organisation disposait d'une multitude de statistiques, qui remontaient en étant progressivement agrégées aux différents "niveaux" de l'organisation, le problème est qu'il y en avait trop !...les informations remontantes étaient nombreuses, par ce qu'il en était demandé par la plupart des services centraux pour leurs propres besoins même si les informations n'étaient pas toutes également exploitées.

Le défi de la mise en place d'indicateurs est de redéfinir un ensemble de données, limitées en nombre mais suffisamment bien choisis, qui permette d'avoir une idée synthétique de la situation et d'apprécier dans quelle

mesure les choix et les objectifs inscrits dans le Plan d'Action Stratégique sont pertinents et réalisables. La TGR avait donc décidé la mise en place de tableaux de bord à tous les niveaux de l'organisation, à commencer par les directions centrales qui sont appelées à décliner les orientations stratégiques sous forme de projets et d'actions.

Justement est ce que les indicateurs sont adaptables à chaque niveau de l'organisation ?

Le principe des indicateurs est de donner à chacun des informations qui peuvent l'aider à agir sur les variables de commande qu'il peut contrôler (il s'agit là d'un thème qui revient assez souvent au niveau du contrôle de gestion celui de la contrôlabilité)

L'administration centrale qui demeure comptable devant le ministre des Finances et également devant ses clients et partenaires est appelée à assurer ses missions autour de certains objectifs globaux dont elle convient de suivre l'évolution tout au long de l'année. Ses préoccupations premières sont donc :

De faire en sorte que les recettes à recouvrer rentrent aussi rapidement que

possible tout en garantissant une qualité de service pour le contribuable. Ceci en évitant toutefois que des plaintes des contribuables ne s'accumulent.

De contribuer à alimenter la trésorerie de l'Etat à travers sa gestion du CCP et la mobilisation de l'épargne dans le cadre de l'activité bancaire

Tout en assurant, sans encombre, sans récriminations, et au moindre coût le paiement et le contrôle des dépenses de l'Etat là où il faut l'effectuer et la gestion des Finances Locales, puisque le système veut que ce soit le réseau des trésoriers communaux et receveurs communaux qui s'en occupe.

Ce n'est pas à elle en revanche de faire le suivi rapproché du fonctionnement quotidien de plus de 300 postes.

Par ailleurs, Les Trésoreries régionales sont à l'interface de l'Administration Centrale et des postes comptables. Elles doivent donc, dans leur ressort, se sentir les mêmes responsabilités de synthèse que l'administration centrale (ce sont presque des TGR à compétences locales) et en plus surveiller les postes pour contrer tout dysfonctionnement éventuel.

Les Trésoreries régionales ont besoin des mêmes données que l'administration centrale, puisqu'elles risquent d'être interrogées sur celles-ci notamment dans le cadre actuel où il y a contribution de leurs relations avec l'administration centrale (Contrat objectif moyen), et en plus de disposer d'un certain nombre d'indicateurs d'alerte sur chaque poste pour pouvoir diagnostiquer voire anticiper l'apparition de problèmes. Mais elles n'ont pas besoin non plus de tout connaître à tout moment sur tout. Il est toujours possible de poser des questions détaillées s'il on suspecte un problème, ou d'envoyer un inspecteur pour faire une vérification : C'est l'intérêt de disposer d'un système de contrôle interne.

Comment sont intégrés les besoins des postes de base en terme de suivi et d'indicateurs ?

Il est certain que les besoins ne sont pas les mêmes. Les chefs de poste sont au contact du terrain et ont à charge de faire au mieux avec les moyens dont ils disposent. Ils sont forcément les plus sensibles à l'équilibre à respecter entre les diverses fonctions : ils seront les

premiers à subir les exigences des citoyens et des partenaires locaux. Ils doivent gérer les situations des contribuables en difficulté et subir leurs doléances. Et ils savent que, lorsque, vient le temps des bilans, les inspecteurs de la TGR relèveront probablement davantage le nombre et la proportion des cotes en retard que le montant global recouvré.

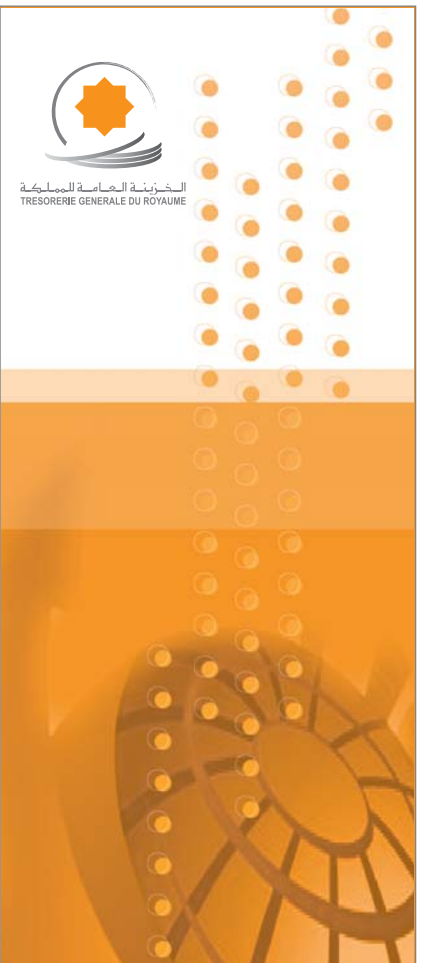
A cet effet, les chefs de poste ont besoin d'informations plus détaillées, très concrètes et en temps réel sur l'action de leur service et la productivité de leurs agents. A leur niveau, le tableau de bord figé perd de son importance, car il faut avoir l'œil à tout en fonction des urgences ; celles-ci évoluent également. A l'approche des échéances de la TU/TE ou de la patente, il faut veiller à suivre au jour le jour le rythme de traitement des chèques reçus. Il faut s'assurer que les relances sont effectuées. Même chose que pour les trésoriers et contrôleurs, pour qui le suivi du rythme de traitement de la dépense en fin d'année est une priorité absolue.

Outre leur intérêt en matière de suivi de l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels de la TGR, les tableaux de bord permettent de hiérarchiser l'intervention de chaque niveau de l'organisation en matière de pilotage. L'Administration Centrale n'a pas besoin de disposer en régime de croisière de données très détaillées sur le fonctionnement " intime " des postes. Elle n'a que faire de connaître, pour chacun, en temps réel, le délai qui s'écoule avant que ne soient déclenchées des poursuites, et ce n'est pas à elle qu'incombe de prendre des mesures pour remédier au mauvais fonctionnement d'un poste particulier, mais à la Trésorerie du ressort géographique compétent ; seules les données agrégées sur la performance d'ensemble lui sont nécessaires avec toutefois une décomposition par région pour pouvoir diagnostiquer si une "baisse de régime" est générale ou localisée, et demander des explications aux trésoriers régionaux compétents

PLATEFORME D'ECHANGES GID

UN SERVICE EDI

FIABLE ET SECURISE
POUR LES ACTEURS
DE LA DEPENSE



L'analyse des coûts : pourquoi faire ?

En parallèle à la mise en place d'indicateurs, une autre réflexion a été engagée sur l'opportunité d'introduire les éléments de comptabilité analytique à la TGR.

En se référant à la doctrine en la matière, on peut rappeler que la comptabilité analytique, qui peut être résumée à une présentation des charges engagées à partir de principes de choix variables, peut avoir 3 grands emplois :

1. Servir à calculer des prix de revient pour les besoins de facturation ;
2. Permettre de mesurer les performances des unités ou des services (affectation des coûts aux services) et de leurs responsables (en identifiant des coûts et recettes contrôlables par eux)
3. Permettre de réaliser des analyses coût-avantage, aux fins d'opérer des choix stratégiques

Pour répondre à la question posée, il convient de partir de cette grille d'analyse, en se demandant pour lequel des 3 fonctions précitées la TGR a ou pourrait avoir des besoins.

Le calcul des prix de revient pour les besoins de facturation

La TGR ne fait et n'envisage visiblement pas pour l'instant de facturer des services en fonction de ses prix de revient. Pour l'exécution des dépenses publiques et le recouvrement des créances de l'Etat, la question ne se pose pas. On pourrait imaginer qu'elle se pose dans l'avenir :

Pour la gestion des fonds particuliers, afin de faire payer le service à son juste coût. Mais là encore, il faut bien voir que la TGR ne peut pas facturer des commissions très différentes de ce que font les réseaux bancaires, qui donnent la référence en la matière. Calculer les prix de revient de l'activité bancaire est donc utile mais davantage pour faire le choix de sélectivité (fixer les règles d'acceptation de tel ou tel compte, ou le lancement de tel ou tel produit selon qu'il couvre ses coûts). Néanmoins la marge de manœuvre est moins importante que dans un réseau bancaire dans la mesure ou pour une mission de service public il est impossible de refuser des petits comptes

Pour le traitement de la paie et dans le cadre de développement des prestations de service, notamment pour les Organismes publics autres que l'administration. A ce niveau la TGR a besoin de définir le coût réel de l'acte de traitement aux fins de pratiquer une prestation rentable à même de rentabiliser l'investissement induit par le système @ujourd'hui. Cette approche est aussi valable pour les autres prestations de services que la TGR effectue moyennant rémunération telles que le paiement des pensions pour le compte des organismes de retraites où le recouvrement des taxes para-fiscales pour le compte de certains établissements publics.

Pour la gestion des finances locales, le contexte n'est certainement pas prêt au point d'inscrire les relations TGR-Collectivités locales dans une démarche de facturation des

services rendus. L'enjeu du suivi analytique de cette fonction est donc de second ordre.

Le suivi de la performance financière des unités (postes comptables ou postes de contrôle : PCC)

Que gagnerait on à identifier le budget de dépenses de chaque PCC, voire à établir pour chacun un compte d'exploitation, en recettes et dépenses. Si l'intérêt est évident en matière de rationalisation des charges générées par les PCC, il paraît illusoire d'ériger un chef de poste en patron d'un centre de profit d'autant plus qu'il ne dispose d'aucune emprise sur le budget.

Pour l'administration centrale la question est analysée autrement : il peut y avoir un intérêt à connaître le coût global de fonctionnement de chaque poste, et de se faire une idée de sa "rentabilité" (rapport entre les frais générés et les services rendus) Mais avec l'idée de se poser la question de reconfiguration du réseau. Ce sont des calculs qui ne nécessitent pas d'être faits plus d'une fois par an, puisque l'essentiel des charges sont fixes.

En résumé, établir et extérioriser le budget de dépense des PCC peut avoir un intérêt à titre d'information et de sensibilisation, mais dans l'état actuel des choses, cela ne peut servir pour orienter les décisions de gestion quotidienne, notamment au niveau de chaque PCC. Par ailleurs, ce suivi permettrait certainement d'identifier et localiser les niches de rationalisation.

Les analyses nécessaires aux choix stratégiques

C'est en fait à ce niveau là que le suivi des coûts s'avère de grande utilité. La TGR fait face à un environnement technologique et sociologique en profonde mutation et doit engager une réflexion pour savoir si elle ne doit pas modifier fondamentalement ses façons de travailler :

Doit-on continuer à recouvrer l'impôt de manière capillaire et décentralisée ?

Doit-on continuer à fournir dans tous les postes comptables des services bancaires ?

En bref, n'y a-t-il pas des modes d'organisation plus efficaces pour parvenir au même résultat en termes de rentrées pour l'Etat, de paiement des dépenses publiques, de tenue de comptabilité ?

Ceci appelle une réflexion quantifiée à base d'une analyse coût-avantage sur l'intérêt de maintenir tel ou tel type de moyens sur le terrain pour telle ou telle fonction. Cette analyse peut montrer, que du strict point de vue de l'économie du coût, il existe une taille optimale pour chaque fonction, et conduire à des projets de regroupements.

Elle peut être amenée à répondre à la question : vers quel type de perception faut-il aller ou à la question : quel type d'organisation pour l'activité bancaire ? Comment faut-il s'organiser pour la gestion des pensions ?

R.M.



M. Lahsen SBAI ELIDRISSI
 Chef de la Division des Recettes
 Budgetaires et de la Comptabilité
 à la Trésorerie Principale

Ethique, Financement et Economie

La gestion de la chose publique en général, des finances publiques en particulier, requiert le respect de normes légales et réglementaires, mais aussi et surtout d'une conduite dictée par le respect de l'intérêt général. C'est ce qui explique que jusqu'au XVIII^{ème} siècle, la science économique, qui englobait alors l'étude de l'impôt, ait fait partie de la science morale. Adam Smith, fondateur de l'économie politique, a ainsi écrit avant son œuvre maîtresse La richesse des nations, un ouvrage de référence ayant pour titre La théorie des sentiments moraux. Et l'œuvre principale de David Ricardo s'intitule Principes de l'économie politique et l'impôt.

Plus près de nous, le prix Nobel d'économie Armatya Sen a notamment écrit L'économie est une science morale et Ethique et économie.

Ce lien fort avec l'éthique s'explique par le fait que s'il est un domaine d'activité humaine où l'observation d'un référentiel de valeurs est déterminante, c'est bien celui de l'activité économique et financière. L'enjeu y est de taille. Il s'agit de la sauvegarde des deniers publics, d'une "amana" dont la préservation devrait transcender tout intérêt personnel.

Y a-t-il d'ailleurs d'autres domaines d'activité où la concrétisation de l'attachement aux valeurs peut se prêter le mieux à la mesure ?

L'éthique, essai de définition

Le mot "éthique" provient, étymologiquement, du grec "Ethiqué" qui signifie mœurs. Le sens est donc identique à celui de "morale" qui vient du latin "mores", signifiant également mœurs. Mais, à l'usage, le sens du terme a évolué. Ainsi, Paul Ricoeur réserve le "terme d'éthique pour tout le questionnement qui précède l'introduction de l'idée de loi morale, et désigne par morale tout ce qui, dans l'ordre du bien et du mal, se rapporte à des lois, des

normes, des impératifs".

L'OCDE et les spécialistes américains, qui parlent d'éthique "morale" et d'éthique "réglementaire", distinguent éthique et déontologie ; ce dernier terme venant du mot grec "déontos", qui signifie devoir. De ce point de vue, la "déontologie" - "ensemble des devoirs qu'impose à des professionnels l'exercice de leur métier" (Robert) ou ensemble des règles et devoirs qui régissent une profession" (Larousse) - s'apparente davantage à la morale. Comme elle, elle donne lieu à codification, la différence essentielle étant que cette codification émane des représentants de la profession, alors que la morale met au premier rang le souci du bien général dont les impératifs peuvent s'affirmer en contradiction avec ceux de telle ou telle profession.

Les dictionnaires Larousse et Robert adoptent une acception commune de l'éthique qu'ils définissent comme "la science de la morale", c'est à dire, la science que l'on tire de l'étude des diverses religions pour tenter de comprendre l'origine, les principes et la logique par lesquels se forment les systèmes d'interdits et les jugements de valeur concernant le bien ou le mal. Ce lien entre religion et morale est d'ailleurs très fort en Islam à tel point qu'une tradition célèbre du Prophète nous enseigne sans équivoque : "Je n'ai été envoyé aux hommes que pour parfaire les bonnes mœurs".⁵

L'éthique se sépare donc de la morale : la première est interrogation, la seconde est prescription ; la morale commande, l'éthique recommande. Guidée par les croyances et les convictions, la morale peut contenir un potentiel de conflit entre des acteurs aux profils culturels différenciés, voire antagonistes, et oriente les choix entre le bien et le mal. Par contre l'éthique prône, à partir de valeurs notoires, une quête de la meilleure conduite à adopter dans un contexte particulier ; ce faisant, elle

questionne les raisons dernières de nos tendances morales, leur origine et leurs fondements, tout en véhiculant de nouvelles valeurs. Si la morale concerne le souci de faire la bonne action, de prendre la bonne décision, l'éthique comporte les règles nous permettant de distinguer le bien du mal, tout en établissant une hiérarchie entre les valeurs.

Dans tous les cas, l'action est mise en rapport avec des exigences supérieures, une norme ou un idéal auquel on accorde une valeur et auquel on se sent obligé de répondre, car on reconnaît qu'il y a des actions et des façons de vivre indignes d'un être humain et que l'être humain doit s'élever au-dessus de certains de ses penchants. Cela signifie que l'action doit être soumise à des critères d'évaluation plus exigeants que les critères immédiats et élémentaires que sont l'efficacité et la satisfaction ou le plaisir immédiat.

On accorde ainsi davantage d'importance à certaines valeurs qu'à d'autres, ce qui ne manque pas de faire apparaître des conflits de valeurs, conflits qui poussèrent certains philosophes à chercher à définir une valeur morale suprême, c'est-à-dire une valeur qui devrait l'emporter sur toutes les autres, ou qui engloberait toutes les autres, comme le bonheur, la liberté ou la justice.

Les divergences des philosophes sur cette question ont été la source de grands débats en éthique. Les uns pensent que pour être acceptables, ces valeurs doivent être universelles, c'est-à-dire valoir pour tous les humains, d'autres acceptent le fait qu'une morale contienne des valeurs plutôt restreintes à une société ou à une communauté particulière. Mais, vivant à l'ère du pluralisme des valeurs, une ère où l'unanimité d'antan est désormais dépassée, et où les hommes acceptent la coexistence d'une pluralité et d'une diversité de valeurs, la question qui se pose est celle de savoir à quels critères

⁵René Passet, (2003), L'émergence contemporaine en éthique, Programme interdisciplinaire Ethique de l'économie, UNESCO, Paris

⁶Michel Métayer, La philosophie éthique, Enjeux et débats actuels, P.5

⁷Michel Métayer, Op. cité P.3-6

supérieurs est ce que l'on doit désormais se référer ?

L'éthique au niveau macro

Produits par et dans une société, l'économie et la finance ne peuvent être autonomes par rapport à la morale, au politique et au droit. Les lois et réglementations, les contrats, les règles et les codes de conduite de tout genre ne visent-ils pas la mise en forme normative des valeurs dominantes d'une société ? Dans les sociétés modernes, on cherche ainsi à protéger la collectivité nationale de l'impact négatif d'une gestion hasardeuse, sinon même des scandales financiers qui n'ont plus épargné, au cours des dernières années, même les groupes mondiaux les plus puissants et les mieux structurés.⁸

En décembre 2001, la faillite du courtier en énergie Enron met en évidence la dissimulation d'une dette de 21 milliards de dollars, avec la complicité du cabinet d'audit Andersen. En juin 2002, le groupe d'imagerie Xerox reconnaît avoir gonflé ses résultats avant impôt de 1,4 milliard de dollars sur la période 1997-2001. Worldcom, premier groupe mondial de Télécom, reconnaît, pour ce qui le concerne, avoir répertorié, en 2001 et 2002, 3,8 milliards de dollars de charges courantes en dépenses d'investissements.

Par ailleurs, des enquêtes ont été ouvertes aux Etats-Unis sur deux groupes de télécommunications en difficulté, Global Crossing et Qwest, ainsi que sur deux groupes pharmaceutiques Merck et BMS qui auraient gonflé leur chiffre d'affaires, et sur 12 institutions financières soupçonnées d'avoir mélangé leurs activités de recherche et d'analyse, et d'avoir recommandé des titres à l'achat dans le seul but d'obtenir des contrats pour leurs banques. En France, les petits actionnaires de Vivendi Universal s'estimant lésés " par une présentation erronée du bilan et de la présentation financière de la trésorerie " portèrent plainte pour faux et usage de faux.⁹ C'est sans doute pour cela que l'ONU a proposé un "Pacte global"

(Global compact) aux firmes multinationales, que l'OIT et l'OCDE ont invité ces firmes à suivre leurs " lignes directrices ", et que la Commission européenne a élaboré un " livre vert ". Et c'est pour les mêmes raisons que plusieurs pays se sont dotés de dispositifs en matière de valeur et d'éthique.

Ainsi, aux Etats-Unis, les US Office of Government Ethics et le U.S Office of Special Counsel jouent le rôle de gardiens de l'éthique. Au Canada, un poste de commissaire à l'éthique a été créé au niveau fédéral. Le gouvernement français a, pour sa part, fait voter une loi sur " les nouvelles régulations économiques ". Au Maroc, sous le haut patronage de SM le Roi, la commission nationale de moralisation de la vie publique a lancé une campagne de communication nationale pour la promotion des valeurs. De même, gouvernement, entreprises via la CGEM, société civile et autres opérateurs économiques s'attachent désormais à la définition d'objectifs et de chartes éthiques.

L'éthique au niveau des organisations

A ce niveau Anne Salmon a résumé les principales valeurs en signalant qu'on voit apparaître, " à côté des exigences d'intégrité, de conscience professionnelle, du respect de la confidentialité, celles de tolérance et de franchise, de volonté de dialogue, de partage des connaissances, de curiosité et créativité. L'authenticité, la responsabilité, le souci de soi et des autres, l'autonomie, la transparence, la visibilité, la créativité, la spontanéité, l'informel sont les valeurs qui doivent maintenant orienter le comportement des salariés.¹⁰

Des chartes éthiques visent la promotion de ces valeurs dans le but de garantir à la fois le respect de règles de déontologie propres et la réalisation des objectifs économiques et financiers des organisations. Ces chartes tentent de libérer les acteurs du carcan disciplinaire et des normes conventionnelles dans lesquels ils avaient été préala-

blement enfermés, et spécifient les devoirs rattachés à l'exercice d'une fonction, les obligations et les interdictions, poussant ainsi ces acteurs à exercer correctement leur métier.

Néanmoins, plusieurs questions se posent à ce propos : Existe-t-il des valeurs communes suffisamment acceptées par tous pour pouvoir être promues partout sans porter atteinte aux conceptions propres à chaque société ? Comment faire pour que le développement et la modernisation ne se confondent pas avec l'imposition de conceptions propres aux nations économiquement les plus avancées et les plus puissantes ? Dans quelle mesure la puissance publique doit-elle passer de la stimulation à l'obligation sanctionnée par le droit ? Dans quelle mesure la prise en compte de normes éthiques est-elle compatible ou incompatible avec les impératifs de rentabilité ?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que la moralité publique appelle le strict respect de règles de conduite dictées par les valeurs constitutionnelles, la loi et les procédures, respect qui doit guider l'action quotidienne du gestionnaire des deniers publics¹¹. Or, ce respect constitue, comme disent les mathématiciens, une condition nécessaire mais non suffisante pour la prise en charge des règles éthiques, car les normes réglementaires ne suffisent pas à donner, à elles seules, du sens et donc à encadrer l'action des agents publics. C'est d'ailleurs ce qui explique cet engouement pour l'Éthique qui apparaît désormais comme une valeur d'équilibre et de régulation, car elle puise dans ce qu'il y a de meilleur dans la personne et ne se réduit pas à un catalogue de prescriptions uniformes. Elle offre aujourd'hui l'espoir d'éclairer la voie entre les nécessités de la défense du bien commun et les espaces de liberté de la gestion publique, avec pour corollaire davantage d'intégrité personnelle.¹²

Sur le plan opérationnel, plusieurs idées sont avancées, et retracées dans les chartes éthiques mentionnées ci-

⁸ Voir notamment Joseph Stiglitz (2003), *Quand le capitalisme perd la tête*, Livre de poche, Paris

⁹ René Passet (2003), *L'émergence contemporaine en éthique*, op. cité

¹⁰ Anne Salmon (2000), *Réveil du souci éthique dans les entreprises*, Un nouvel esprit du capitalisme, in *Ethique et économie*,

L'impossible (re) mariage, Revue du MAUSS, N° 15, Recherche, L'adécouverte-MAUSS, Paris, P. 304.

¹¹ Voir Pierre Calame et André Talamant (1997), *L'Etat au cœur*, Le Meccano de la gouvernance, Ed. Declède de Brouwer, Paris

¹² Idem



dessus. Parmi les propositions faites dans ce sens figurent celles de Waters et Chant qu'on peut résumer comme suit¹³:

- Nécessité pour les managers de préciser ce qu'ils feront pour empêcher dans leur service les pratiques illégales et immorales.
- Production par les services juridiques de rapports périodiques sur les exigences légales les plus courantes dans les secteurs d'intervention de l'organisation.
- Révision périodique de la légalité et de la moralité des pratiques de certains secteurs, notamment suite à des interviews non seulement des employés du secteur, mais aussi des clients et des fournisseurs.
- Information de la haute direction, suite à des rencontres avec des employés choisis pour explorer librement (remue-ménages) les pratiques discutables qui pourraient exister ou survenir.
- Formation des nouveaux employés pour les initier aux valeurs de l'organisation et leur indiquer les procédures à suivre.

Mais quand bien même seraient fixés les objectifs d'une organisation, en matière éthique, ils peuvent être détournés, au niveau individuel, par un cynisme laissant apparaître un attachement apparent aux dites valeurs, mais poussant à des actions qui s'en éloignent.

L'éthique au niveau individuel

Le cynisme tend à détourner, au profit du seul intérêt individuel, les règles du jeu conçues dans la perspective d'un intérêt collectif. Mais il peut se cacher derrière les apparences d'une pleine adhésion aux règles du jeu et au projet mobilisateur qui les justifie, adhésion pouvant aller jusqu'à des manifestations d'enthousiasme pour les derniers avatars du management participatif.¹⁴ Aussi, et pour éviter une dérive individualiste préjudiciable aux valeurs fondamentales de l'organisation, rien ne saurait se sub-

stituer à la reddition de comptes suivie éventuellement d'une sanction juste et équitable. La coexistence équilibrée de mécanismes de support éthique et de mécanismes juridiques contraignants est d'ailleurs jugée préférable dans tous les États de droit.

Parallèlement, les efforts doivent converger vers des programmes soutenant la cohérence morale de l'action des individus pour la rendre conforme à leurs obligations. Elle exige une cohérence entre les convictions intimes et l'action publique et suppose la maîtrise de soi, l'intégrité et le courage moral nécessaires pour que l'exercice d'une activité soit compatible avec les convictions, même si cela demande efforts et sacrifices. Mais l'intégrité ne peut être réduite au simple respect inconditionnel des idées reçues, et suppose que l'individu passe ces dernières au crible de la raison et en comprend toute la portée, avant de les transformer en convictions personnelles.¹⁵

Ainsi, les engagements, les aptitudes et le tempérament qui sont ceux de chaque individu avant son accession à une charge publique forment le noyau dur de son intégrité. Et c'est sur ces éléments premiers que viennent se greffer ses engagements religieux, familiaux, professionnels ou civiques. Ces éléments subjectifs revêtent une importance encore plus grande lorsque le détenteur d'une charge publique accède à un poste de dirigeant. A ce niveau, le champ de la responsabilité et du pouvoir de décision est plus étendu, et le rôle de l'exemplarité, de la vision, de l'initiative, et du jugement personnel occupe une place centrale.

C'est ce qui a fait dire au grand spécialiste du management, Peter Drucker, qui a observé, tout au long de sa carrière, les plus grands leaders du monde, que pour la plupart, ces derniers avaient un comportement assez semblable : "Ils n'ont pas débuté en se demandant quel est mon objectif personnel ? Mais quel est l'objectif à atteindre?... Extrêmement

tolérants de la diversité des tempéraments individuels, ils ne cherchent pas s'entourer de copies conformes de leur personnalité... Mais ils deviennent totalement intolérants, voire intraitables, dès qu'il s'agit d'apprécier la performance, le cadre de références et de valeurs d'un individu"¹⁶

Pour sa part, Stephen Covey pense que le leader " de demain, celui du prochain millénaire, saura ancrer fermement une culture, un système de valeurs, sur des principes. Implanter ce type de culture dans une entreprise, au sein de l'administration, dans les écoles, les organisations caritatives, en famille ou dans d'autres organismes, voilà le défi fantastique et passionnant que nous propose notre ère nouvelle. Seuls les leaders authentiques sauront le relever"¹⁷

En guise de conclusion

Le regain d'intérêt pour l'éthique se situe dans le cadre de la recherche de sens qui occupe désormais les débats philosophiques dans cette ère que d'aucuns qualifient comme celle de la fin des idéologies, des certitudes et comme étant celle de la recherche subséquente de référentiels, dans la perspective de la postmodernité.

Certes, rien ne saurait remplacer la conviction intime des acteurs. Mais le respect de référentiels éthiques doit également être l'objet, autant que possible, de règles légales; la conviction pouvant être encouragée par toutes les formes possibles de reconnaissance, et le respect des règles défendu par des sanctions tendant à éviter de sombrer dans l'impunité.

Les scandales financiers qui éclatent çà et là, à travers le monde, témoignent du fait que certains acteurs privilégient l'intérêt personnel, immédiat, au détriment de l'intérêt général, ce qui dénote, pour reprendre les termes utilisés par les spécialistes de l'éthique, d'un faible degré d'altruisme, et d'une approche résolument égoïste. Et la tentation est beaucoup plus grande en

¹³ Cités par Adrien Payette, *Éthique et management, Le nouveau management public*, ENAP du Québec, P.238.

¹⁴ Hubert Landier, *l'éthique et la pratique du management, Une éthique de l'entreprise, condition de la réussite*.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Peter Drucker (1997), *On n'a pas tué suffisamment de généraux*, in *Le leader de demain*, La fondation Drucker, Ed Village mondial, 1997

¹⁷ Stephen Covey, *Humilité, courage, intégrité, Les trois vertus fondatrices du leader de demain*, in *Le leader de demain*, op.cité, P.163.

matière financière que dans d'autres domaines. C'est pour cela que les gestionnaires devraient être immunisés par des rémunérations motivantes et immunisantes, et ne pas seulement être sanctionnés, comme c'est assez souvent le cas, par un lourd régime de responsabilité. Ils devraient également être mieux encadrés et sensibilisés au rôle stratégique qui est le leur parmi les différentes composantes de l'administration publique pour les fonctionnaires, des différents secteurs d'activité économiques pour les banquiers et pour les autres gestionnaires de finances privées.

Mais à long terme, rien ne saurait remplacer une éducation civique inculquée à l'école et dans les différents établissements d'enseignement et de formation. La société civile devrait, pour sa part, mettre en place des programmes tendant à sensibiliser le tissu social sur les implications positives du respect de valeurs éthiques, et notamment sur le fait que ce respect est générateur d'un climat de confiance tant parmi les opérateurs économiques et les acteurs nationaux, que chez les investisseurs étrangers. Ces programmes gagneraient à être appuyés d'actions médiatiques ciblées.

Tous les organismes financiers internationaux, à commencer par la Banque Mondiale, soulignent, en effet, l'impact positif d'un climat social sain sur le niveau de croissance et donc sur le développement. Or ce denier demeurera un mythe tant qu'il n'est pas considéré comme la priorité première par tout les acteurs, ce qui permettrait alors de reléguer à l'arrière plan les aspirations individuelles non légitimées par un apport à la société, ainsi que les velléités du groupe, du clan ou de l'organisation d'appartenance, quelle que soit la noblesse des objectifs pouvant être recherchés par ces derniers.

LU POUR VOUS

Sociologie du changement

Pourquoi et comment changer les organisations

François Dupuy

Président de Mercer Delta Consulting France, cabinet spécialisé dans le conseil aux dirigeants pour la conduite du changement.

Ancien chercheur au CNRS.

Edition Dunod, collection "stratégies en management", 2004

Ouvrage lauréat du Prix du livre RH 2005

Construit à partir de cas réels, reprenant les analyses développées dans deux de ses précédents et remarquables ouvrages "le client et le bureaucrate" (Dunod, 1998) et "l'alchimie du changement" (Dunod, 2001), ce livre s'impose comme un guide du changement donnant autant de matière pour la réflexion que pour la mise en œuvre.

Pourquoi la refonte des écrits précédents ? pour fournir -répond l'auteur- une présentation plus "nerveuse", plus concentrée, plus logique et intégrée tout en faisant bénéficier le lecteur de nouveaux cas et de nouvelles réflexions qui vont au-delà de ce qui a été exposé initialement.

Aquis'adresse l'ouvrage ?

A tout le monde, mais particulièrement à deux types de publics : aux praticiens, cadres et dirigeants à la fois en quête d'une vraie compréhension "de ce qui

leur arrive" mais aussi d'une méthodologie de conduite du changement qui sorte des entiers battus et qui soit ancrée sur la réalité telle qu'elle est, et aux étudiants qui souhaitent apprendre les applications pratiques de la sociologie des organisations.

Le changement des organisations publiques ou privées est devenu désormais le leitmotiv récurrent des sociétés modernes ; mais une organisation n'est elle qu'une structure ou est-ce une bureaucratie hiérarchisée ? dans cet ouvrage, l'auteur commence à éclaircir certains termes qui prêtent à confusion : une organisation, dit-il, c'est avant tout ce que font les gens, dès lors changer une organisation implique de faire agir les gens autrement.

Sans éviter les questions qui fâchent, François Dupuy parle d'intelligence des acteurs, de confiance réciproque, de bon sens partagé et de stratégies participatives.

Un paradoxe important mérite de retenir l'attention et constitue la base du raisonnement tout au long de cet ouvrage : ce n'est pas tant le changement qui pose problème, mais c'est la capacité à le conduire, à le piloter, à le maîtriser, à en être un acteur actif et non pas un simple spectateur et parfois même être actif ne suffit plus, il faut être proactif.

L'ouvrage se compose de deux parties :

- la première intitulée " la victoire du client, un défi pour l'organisation " montre que la réussite de tout changement est devenue un véritable défi pour les organisations qui ont choisi de partir des problèmes et des contraintes de ceux qu'elles sont supposées servir, les clients. Cette partie est consacrée à une analyse de l'environnement qui précipite les organisations dans le changement et à la présentation d'une grille de concepts permettant de décrypter l'incidence de



ces changements sur les organisations ;

- la seconde partie intitulée "la démarche de changement" est centrée sur la méthode et les outils ; elle consiste à repérer les approches et les procédures qui accompagneront le changement et permettront de le maîtriser.

Que peut on retenir de cet ouvrage dont seule la lecture approfondie est à même de rassasier la soif d'apprendre davantage sur le changement et de déceler les blocages quant à sa mise en œuvre ?

La première partie du livre

permet de comprendre que ce qui différencie les organisations n'est pas leur caractère public ou privé, mais leur situation sur le marché. De ce point de vue, la partie intitulée "Nouvelle économie et ancienne bureaucratie", basée sur un cas nouveau, en est l'illustration. Cette partie souligne aussi qu'il y a non seulement autant de bureaucraties privées que de bureaucraties publiques mais, en plus, que la taille de l'organisation n'est pas le problème. On est en situation bureaucratique "lorsqu'on peut faire payer le coût de son fonctionnement interne - phénomène dit d'" externalisation" - à son environnement, c'est-à-dire le client qui, du fait d'une situation de monopole ou de quasi-monopole, n'a pas le choix. Certes, ces sujets renvoient effectivement à la question du libéralisme et de la justice sociale. Mais, l'auteur ne se prononce pas sur ce point : il laisse le lecteur juger de ce qu'est la justice sociale telle qu'elle peut apparaître dans ce livre. Qui, finalement, supporte le coût du confort organisationnel des autres ? Est-il "juste" ou "injuste" que le client tire avantage de sa situation de décideur pour peser sur les modes de fonctionnement des entreprises et donc, finalement, sur les conditions de travail des salariés tout en refusant de payer les surcoûts liés à ce fonctionnement ? La réponse à cette question dépasse l'ambition de cet ouvrage. Il essaye seulement d'aider à la poser dans des termes qui correspondent à la réalité et non à l'idéologie.

Sur quels critères établir le diagnostic préalable au processus de changement ?

La réponse à cette question permet d'attirer à nouveau l'attention sur ce qu'est une organisation dans sa réalité

concrète. Généralement, elle est assimilée à une structure et à un ensemble de règles et de procédures qui en définissent le fonctionnement. Cette vision très " juridique " est, bien entendu, fautive. Personne aujourd'hui ne peut soutenir que les organisations fonctionnent suivant leurs règles. Il en résulte que, derrière les organigrammes ou les procédures, la réalité est faite de la façon dont les gens travaillent, se débrouillent, résolvent leurs problèmes - ce que les sociologues appellent "les modes de fonctionnement". Voilà la vraie organisation. Changer, c'est donc agir sur ce que font les gens, et c'est incommensurablement plus difficile que de simplement modifier les structures et redessiner les organigrammes !

"Le changement n'est pas volontariste dans la mesure où il ne résulte pas d'une décision de changer qu'aurait pris un responsable, il se produit de lui-même à la suite d'une série d'évolutions spontanées : on change ... sans s'en apercevoir, et le rôle du leader est alors moins de précéder grâce à sa "vision" que de suivre, et s'il le peut d'accompagner, en tout cas pas de gêner." (p.215)

Comment faire accepter la nécessité du changement et le sentiment de crainte qui l'accompagne ?

C'est l'inconnu qui génère la crainte. L'expérience montre, comme l'illustrent de multiples exemples dans le livre, que seule la connaissance réduit le sentiment d'incertitude, donc la peur devant l'inconnu. Cette connaissance doit en priorité porter sur la nature réelle des problèmes. Tant que les acteurs ne la partagent pas, ils ne comprennent pas ce qu'il s'agit de combattre, de modifier ou d'amender et, par conséquent, ils se battent contre des solutions qu'ils jugent manipulatoires ou inadaptées. La difficulté, c'est qu'il faut investir dans cette connaissance tout en sortant de la rhétorique managériale selon lesquelles seules les solutions importent. En fait, seuls les problèmes importent. Ce livre, essaie d'explicitier de façon pratique le mode de raisonnement et les outils qui permettent de parvenir à ce savoir. Les illustrations données montrent qu'il n'y a là rien d'impossible ou de terri-

blement complexe. Cette connaissance une fois constituée, il reste bien entendu à la partager. Cela suppose une confiance raisonnable dans la capacité des individus à accepter la réalité telle qu'elle est. Il y aurait beaucoup à dire là-dessus, mais globalement, on découvre que cette capacité est systématiquement sous-estimée par les dirigeants eux-mêmes. Très craintifs devant le réel, ils essaient la plupart du temps de le faire disparaître sous des slogans managériaux. Il est pourtant remarquable de constater que le partage de la connaissance est ce qui donne à tous les acteurs le sentiment d'avoir été écoutés. Parvenu à ce niveau, si les acteurs sont étroitement associés à la recherche de solutions, il y a de bonnes chances que les craintes soient réduites.

Les principaux facteurs d'immobilisme ou les difficultés de mise en œuvre du changement

Il ne s'agit pas de disposer d'une méthodologie pour le changement, encore faut-il le mettre en œuvre ; parmi les facteurs de blocage, il faut citer ce conservatisme observé lors de la rotation des dirigeants qui fait qu'aucun d'entre eux n'a intérêt à prendre le moindre risque dans un parcours de carrière qui ne doit être marqué par aucun incident. "C'est l'organisation qui est instrumentalisée au profit de ceux qui la dirigent et non pas ceux-ci qui sont à son service, et changer devient d'autant plus une rhétorique dominante qu'elle est une non pratique." (p.205)

En conclusion, les administrations publiques étant les plus difficiles à changer car le maillage bureaucratique est plus serré et leurs membres ont tendance à s'y accrocher, il faut leur faire davantage confiance pour rendre ce changements possible. La question n'est pas " faut-il faire ce changement " mais " comment faut il le faire ? " il faut toujours le rattacher à l'environnement, au contexte; dans ce cas la question récurrente qui se pose c'est de savoir si cette manière de faire ailleurs n'est pas plus commode, plus aisée en d'autres termes, comme affirme l'auteur, " l'herbe du changement est elle plus verte ailleurs?".



الخزينة العامة للمملكة
TRÉSORERIE GÉNÉRALE DU ROYAUME

Trésorerie Générale du Royaume
ILOT 31
(Près de l'avenue ALARAAR)
HAYRYADRABAT
Boîte Postale 6495 Rabat
Madinat al Irfane

Tél : 037 57 81 90/93

Fax : 037 57 81 05

Site : www.tgr.gov.ma