

AL KHAZINA

REVUE DE LA TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

N°4 Octobre 2004

Au cœur des métiers de la TGR

Les imperfections du système de rémunération institué
par le contrat-type d'architecte



Histoire

La gestion des finances de l'Etat
un aperçu historique (2)



Etude

Soutenabilité, déterminants et impact
des déficits budgétaires sur
les variables macro-économiques fondamentales

Editorial

3 Au cœur des métiers de la TGR

- Les imperfections du système de rémunération institué par le contrat-type d'architecte
- Sur un hiatus réglementaire : le certificat de non-imposition reflète-t-il la régularité de la situation fiscale du contribuable ?
- إشكالية التقادم في ميدان تحصيل الديون العمومية
- دور القابض في تحصيل ضرائب ورسوم الجماعات المحلية

13 Histoire

- La gestion des finances de l'Etat : un aperçu historique (2^e partie)

20 Avis de la commission des marchés

- Avis relatif au nantissement des marchés publics-privilege du Trésor
- Avis relatif à l'exécution des travaux supplémentaires exécutés sans ordre de service du maître d'ouvrage

21 Etude

- Soutenabilité, déterminants et impact des déficits budgétaires sur les variables macro-économiques fondamentales : cas du Maroc

26 Tribune libre

- Audit et performances des organisations

28 Interface

- *Actualité* : point d'information sur l'état d'avancement du SDI
- إبداعات : نامت جوارى
- *Lu pour vous* : une fable héroïque : le Chat de Bercy

**Directeur
de publication**
Saïd IBRAHIMI

Responsable de la rédaction
Rachid MELLIANI

Comité de rédaction
El Houcine AGHANIM
Abdelmajid ALUIZ
Rachid AMGHAR
Rachid BAITA
Khadija BOULHANE
Nadia FIZAZI
Mohamed LAHBIL
Lahcen SBAI EL IDRISSE

**Maquette
et pré-presse**
Diwan 3000, Rabat

Impression
ImprimElite

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

Dépôt légal : 2003/0145

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



Editorial

Sans doute la plus « connue » de toutes les structures du Ministère des Finances, la Trésorerie Générale du Royaume n'en est pas moins très largement méconnue et souffre traditionnellement de l'image d'une administration conservatrice et exigeante.

Cette image se trouve rattachée principalement aux missions même de la TGR. A l'évidence, le recouvrement et le contrôle de la dépense publique sont voués à demeurer pour longtemps encore des tâches peu susceptibles d'attirer la sympathie des contribuables et des ordonnateurs.

Il suffit pourtant d'examiner l'architecture du système des finances publiques au Maroc et son évolution historique pour s'apercevoir que, du fait de sa position et son rôle, la TGR hérite de la plupart des dysfonctionnements des autres acteurs du système. Elle a, de ce fait, à faire face à un impératif de vigilance permanent ; ce rôle de dernier rempart dans la tâche noble de sauvegarde des deniers publics étant peut-être aujourd'hui encore parmi ses caractéristiques capitales et primordiales.

C'est bien pour toutes ces raisons que la Trésorerie Générale du Royaume s'efforce de développer, depuis plus d'une année déjà, une politique de relations publiques en direction de ses partenaires. D'où ce souci, largement présent dans les pages qui suivent, d'une meilleure communication sur les métiers et les hommes de la TGR – dont il est vrai que la mission se trouve parmi les moins aisées à accomplir – et d'une ouverture sur les contributions de nos partenaires. Concrétiser cette démarche à travers un support d'échange tant en interne qu'avec l'extérieur, telle est, au demeurant, notre ambition.

La lecture de ce numéro ne fait aussi que confirmer l'exigence incontournable de bien expliquer les missions de la TGR et son histoire et contribuer ainsi à une meilleure perception par les partenaires des problèmes des finances publiques.

Le Comité de rédaction

Les imperfections du système de rémunération institué par le contrat-type d'architecte



Feu Abdelaziz ZOUBEIR
Trésorerie régionale d'Oujda

C'est avec une grande affliction que nous avons appris la disparition subite de notre cher et regretté Abdelaziz Zoubeir. Ceux qui l'ont connu, et ils sont nombreux, se rappelleront d'un homme aimable et communicatif qui, à l'occasion de chacun de ses passages à la Trésorerie Générale du Royaume, renouait avec ses collègues et amis, s'enquérant des nouvelles des uns et des autres. Même loin, il était toujours parmi nous.

L'ensemble de l'équipe de la TGR présente aux membres de sa famille ses sincères condoléances. Que Dieu ait le défunt en Sa sainte Miséricorde. « Nous sommes à Dieu et à lui nous retournons. »

Avant son tragique accident, notre collègue disparu nous avait fait parvenir le texte ci-après ; ce sera sa façon à lui de nous rappeler sa présence parmi nous.

En contrepartie de l'exécution par l'architecte privé de ses missions telles qu'elles découlent du contrat, le maître d'ouvrage public est tenu de lui verser, sous forme d'honoraires, la rémunération convenue, fixée au prorata du coût des ouvrages réalisés par l'entreprise de travaux.

Ce principe de la proportionnalité fut consacré pour la première fois au Maroc par la circulaire n° 63/S.G.P. du 17 avril 1936. Il fut ensuite maintenu par la circulaire n° 206/S.G.P. du 24 juillet 1939 puis repris par celle portant n° 482/S.G.P. en date du 14 mars 1947 aux termes de laquelle « les taux d'honoraires s'appliquent à l'estimation complète de l'ouvrage ».

Se fondant sur ce critère, le contrat-type d'architecte annexé à cette dernière circulaire a introduit la notion de dégressivité, en ce sens que les taux maxima qu'il prévoit décroissent au fur et à mesure que les tranches de dépenses correspondant à la valeur des travaux augmentent.

Depuis lors, ce système n'a pas évolué. Bien au contraire, la circulaire du Premier ministre n° 56/cab du 16 avril 1992 en a confirmé l'application. Aussi, récemment, la circulaire n° 1/2004 du 28 janvier 2004, objet de la note de service n° 18/D.C.P.C. du 4 mars 2003 de M. le Trésorier Général du Royaume, invite les maîtres d'ouvrages publics à continuer à s'y conformer en attendant l'entrée en vigueur du projet de décret n° 2-03-582.

La présente contribution se propose d'exposer et d'analyser les principales faiblesses du système de rémunération instauré par le contrat-type d'architecte de 1947, dont quatre retiennent particulièrement l'attention, à savoir :

- la négligence du caractère répétitif des ouvrages ;
- la non-différenciation des taux d'honoraires selon la complexité des ouvrages ;
- l'inobservation des règles contraignantes des marchés publics, notamment celles se rapportant aux procédures de mise en compétition ;
- et le caractère « dépensier » et non incitatif à la réduction des coûts.

1 La négligence du caractère répétitif des ouvrages

Il arrive que l'Administration maître de l'ouvrage confie au même architecte la réalisation de certains projets similaires ou quasi identiques. Or, tel qu'il découle du contrat-type de 1947, le système de rémunération des architectes ignore ce cas qui constitue assurément un allègement de la tâche du concepteur et justifie normalement une modération des honoraires qui lui sont attribués. Consultée à ce sujet, la commission des marchés a émis l'avis suivant :

1. Le contrat-type d'architecte annexé à la circulaire n° 482/S.G.P. du 14 mars 1947... prévoit des taux de rémunération qui sont des taux maxima et qui s'appliquent à des missions complètes telles qu'elles sont définies au paragraphe 2 de l'article 3.

2. Si les prestations confiées à l'homme de l'art comportent des allègements (cas des projets répétitifs par exemple), leur rémunération doit subir un abattement justifié par la diminution de la charge de travail.

3. Dans chaque cas d'espèce, il appartient aux parties de tenir compte, dans la rédaction du contrat, de l'élément répétitif pour la détermination des honoraires pour l'établissement des projets. Or, force est de constater que, dans la pratique, l'avis ci-dessus n'est observé que très rarement et isolément. Parmi ces cas rarissimes, nous évoquons ici les contrats rédigés par la Direction des Projets-Education ayant systématiquement prévu cette situation. C'est ainsi que l'article 6 consacré aux honoraires énonce que dans le cas où l'architecte sera chargé de plusieurs projets, les taux d'honoraires relatifs aux études et plans d'exécution répétitifs subiront un abattement progressif :

- 20 % pour la première répétition ;
- 40 % pour la deuxième répétition ;
- 60 % pour la troisième répétition ;
- 80 % pour la quatrième répétition.

Toute autre répétition survenant à partir de la cinquième sera également réglée à 20 %. Ces honoraires dégressifs concernent la totalité de l'étude. Quant aux honoraires relatifs à la surveillance, ils seront payés pour les sous-projets confiés à 100 %.

En Tunisie, à titre de comparaison, l'arrêté du 17 mars 1953 prévoit une réduction d'honoraires en cas de répétition de bâtiments identiques. L'article 11 paragraphe 3 de ce texte fixe alors les honoraires correspondant à la mission « Etude » et « Rédaction du projet » au cinquième des honoraires normaux calculés sur le montant de chacun des ouvrages au moment de son exécution.

Notons en définitive que s'étant soucie de remédier à cette lacune, le projet de décret n° 02-03-582 précité prévoit en son article 6, paragraphe 2, *in fine*, qu'en « cas de répétitivité d'éléments de projets, les taux d'honoraires... sont réduits de dix pour cent (10 %) ».

2 La non-différenciation des taux d'honoraires selon la complexité des ouvrages

Si l'augmentation de la valeur des travaux et la répétitivité des projets conçus justifient respectivement la dégressivité et la modération des taux d'honoraires, la complexité des ouvrages nécessite, pour des raisons de justice et d'équité, une progression de ceux-ci. En effet, il est anormal qu'un architecte soit rémunéré de la même manière pour la conception et la conduite de travaux simples que pour un projet complexe exigeant de lui des études et des efforts poussés ou originaux. Or, le mode de rémunération prévu par le contrat-type ne tient pas compte de la nature, de la difficulté et du degré de complexité des travaux. Par contre, dans de nombreux pays, même parmi ceux où la rémunération de l'architecte est basée sur le principe de la proportionnalité, il est, depuis longtemps, fait référence à ce critère.

En Belgique, le pourcentage des honoraires, qui varie considérablement suivant la nature des constructions et le barème appliqué, prévoit, en conséquence, trois tarifs allant de 1 à 3 correspondant successivement à des taux progressant de 6 % à 7 % puis à 10 %.

De même, en Suisse, où les honoraires de l'architecte sont également différenciés selon la nature ou la complexité des travaux, le barème appliqué prévoit, à cet effet, cinq catégories d'ouvrage.

Au Portugal, le système de rémunération des ingénieurs et architectes prend en considération la nature des travaux à exécuter. Il opère ainsi une classification des ouvrages en 4 catégories suivant les difficultés plus ou moins grandes de leur conception, la complexité de la construction et le nombre de techniciens intervenant dans l'élaboration du projet, ainsi que les différentes exigences de l'étude.

En France, le système appliqué avant 1973 ignorait totalement la notion de complexité. Depuis cette date, la réforme des conditions de rémunération des architectes et ingénieurs privés a proposé de combler cette lacune en classant

tout d'abord les opérations d'investissement en trois groupes d'ouvrages : l'infrastructure, le bâtiment et l'industrie. Ensuite, chacun de ces trois groupes d'ouvrages, appelés aussi « domaines fonctionnels », est divisé en sous-groupes rangés en fonction de leur degré de complexité dans trois classes différentes (1). N'ayant pas négligé cette notion, le projet de décret n° 2-03-582 dispose en son article 6, paragraphe 1, que l'architecte est rémunéré par un honoraire décroissant selon l'importance des travaux et croissant selon la complexité de ceux-ci.

Le deuxième paragraphe précise que la rémunération de l'architecte est obtenue par application d'un pourcentage déterminé en fonction de la classe du projet et du montant hors T.V.A. de l'estimation initiale du projet selon les indications figurant dans le tableau ci-après :

Montant des travaux en millions de Dh	Classes des projets		
	(1)	(2)	(3)
Inférieur à 5	3,50 %	4,50 %	5 %
Entre 5 et 15	3,50 %	4,25 %	4,75 %
Entre 15 et 50	3 %	4 %	4,50 %
Supérieur à 50	2,50 %	4 %	4,25 %

Source : projet de décret n° 2-03-582 :

- exemple de la classe 1 : camping, hangars, maisons de jeunes...
- exemple de la classe 2 : abattoirs, gymnase, immeubles à usage de bureaux...
- exemple de la classe 3 : aéroport, hôpital, théâtre...

3 L'inobservation des règles contraignantes des marchés publics, notamment celles se rapportant aux procédures de mise en compétition

Tel qu'il se reporte au contrat-type de 1947, le contrat conclu entre l'Administration et l'architecte exerçant sous forme libérale et portant sur des prestations architecturales à caractère exclusivement intellectuel, échappe à la réglementation des marchés publics. Les dispositions contenues dans le décret n° 2-98-482 du 30/12/1998 ainsi que dans le décret n° 2-99-1087 du 4 mai 2000 approuvant le C.C.A.G.T. demeurent centrées sur les prestations d'ordre matériel accomplies par l'entrepreneur de travaux. De même, l'article premier du C.C.A.G. applicable aux marchés de services portant sur les prestations d'études et de maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'Etat (CCAG-EMO), approuvé par le décret n° 2-01-2332 du 4 juin 2002, exclut expressément de son champ d'application les « prestations devant être confiées aux architectes » et, partant, ne régit pas les rapports de ces derniers avec le maître d'ouvrage public.

Plus particulièrement, si les modes concurrentiels de passation des marchés publics prévus par la réglementation en vigueur demeurent parfaitement adaptés notamment à la prestation de l'entrepreneur qui s'engage à la fois sur le prix du marché et sur l'exécution des travaux, le recours au mode de choix direct (ou de gré à gré) de l'architecte s'impose, surtout du fait que la rémunération de celui-ci est préalablement fixée par l'administration maître d'ouvrage, sous forme d'honoraires calculés sur la base des dépenses de travaux de l'entreprise.

Par contre, en France par exemple, depuis la réforme de 1973, l'architecte s'engage sur le coût prévisionnel de réalisation de l'ouvrage fixé par son contrat sous la dénomination du « coût d'objectif » : celui-ci, évalué hors T.V.A., est composé des deux éléments suivants :

- l'estimation prévisionnelle des travaux ;
- son forfait de rémunération demandé.

Ainsi, outre le fait qu'il permet de calculer a priori les honoraires de l'architecte – et non a posteriori – proportionnellement au coût définitif des travaux, l'importance du « coût d'objectif » consiste en France en ce qu'il intervient comme critère de choix de l'architecte concurrent par le maître d'ouvrage public. Outre cette lacune de taille, on déplore au Maroc l'absence d'une réglementation imposant aux administrations le recours systématique, pour tout le moins, au procédé du concours d'idées (ou de conception), notamment pour les projets de construction de grande importance. Ceci étant, ces projets sont, dans la plupart des cas, confiés à des cabinets, parfois étrangers, exerçant un monopole. Ceux-ci, ainsi surchargés, ne mènent, aussi pour d'autres raisons, que rarement à bien leur mission, ce qui contribue irrémédiablement à la dégradation de la qualité technique et architecturale des constructions publiques. Sans doute, la pratique des concours d'idées constituera une occasion pour l'ensemble des cabinets d'accéder équitablement à la commande de l'Etat et contribuera à une meilleure maîtrise des projets tant par l'Administration que par l'architecte. Au-delà de ces deux intérêts, la généralisation de ce type de concours favorise la confrontation des idées et des techniques et constitue, par là, une opportunité de promotion de la recherche et de l'innovation en matière d'architecture.

4 Du caractère "dépensier" et non-incitatif à la réduction des coûts

Résultant de l'application du contrat-type de 1947, la rémunération de l'architecte est proportionnelle parce qu'elle est calculée en fonction du montant du marché exécuté par l'entreprise de travaux, lequel est, en vertu de l'article 49 du C.C.A.G.T., établi toutes taxes comprises. Il s'ensuit que l'architecte bénéficie d'un pourcentage d'honoraires au titre de la T.V.A. réglée à l'entreprise (2). De même, les montants des décomptes provisoires et définitifs servant de base respectivement au calcul des taux de 3 %, 2,5 %, 2 %, ainsi qu'à l'application du taux de 1 %, peuvent englober, éventuellement, les majorations consécutives à la révision des prix du marché exécuté par l'entrepreneur. Il en découle, là aussi, que l'architecte bénéficie de cette augmentation de la valeur des travaux due à ladite révision. Ceci ressort tacitement du paragraphe 5 de l'article 3 qui n'exclut de ce bénéfice que les honoraires alloués au titre de l'établissement de l'avant-projet et du dossier d'adjudication qui sont, quant à eux, calculés, en définitive, sur le montant des travaux ramenés aux prix initiaux du marché (3).

Etant donné que cette situation résulte du système actuel basé sur le principe de la proportionnalité, nous considérons qu'aussi bien dans le premier cas que dans le deuxième, les

honoraires sont indument perçus par l'architecte dans la mesure où ils ne correspondent point à un service rendu par lui.

Enfin, la principale faiblesse du système de rémunération au pourcentage réside dans le fait que non seulement l'architecte n'est pas placé dans un climat incitatif à l'économie et à la rationalisation, mais encore qu'il peut être tenté de majorer les dépenses de travaux pour accroître ses honoraires. Ainsi, ce mécanisme présente le risque de favoriser la création d'une communauté d'intérêt entre l'architecte et l'entrepreneur, au détriment de l'Administration. Ce risque est d'autant plus vrai qu'il n'a prévu aucune sanction à l'encontre de l'architecte en cas de non-respect de ses estimations initiales. Jusqu'en 1973, telle était l'imperfection majeure ayant abouti, en France, à la remise en cause du même système. L'élaboration de règles spécifiques responsabilisant l'architecte privé sur le coût final des opérations de construction a constitué l'objectif essentiel du décret du 28 février 1973 et de ses textes d'application (4).

Le nouveau principe a été résumé en ces termes par l'exposé des motifs du décret : « La rémunération n'est plus définie a posteriori en fonction du coût réellement constaté, mais a priori, en fonction d'un « coût d'objectif » sur lequel, dans les limites d'une certaine tolérance de précision, s'engage le concepteur d'ingénierie. Si ce coût d'objectif est atteint, la rémunération du concepteur est maximale. Pour éviter des surestimations, si le coût de l'ouvrage se révèle inférieur à la prévision, la rémunération est légèrement réduite. S'il existe des dépassements, la réduction des honoraires est proportionnelle à ceux-ci, mais avec un taux de pénalisation plus fort que dans le cas précédent. » Dorénavant, il n'est plus question d'exécuter des travaux et de calculer la rémunération de l'architecte a posteriori, en fonction du montant définitif de ceux-ci. La réforme avait justement parmi ses objectifs d'éviter cet inconvénient d'où résultaient très souvent des augmentations de prix et une grande incertitude à l'aboutissement de l'ouvrage. En tout cas, d'après les auteurs de cette refonte, il est plus logique et performant de laisser l'architecte demander un montant d'honoraires après avoir, sous sa responsabilité et sur ses propres bases, calculé son niveau, que de lui imposer un tarif préétabli.

En guise de conclusion

La référence faite ici à l'expérience française ne dénote pas d'une intention d'en souhaiter une transposition pure et simple. Il s'agit plutôt de présenter un modèle de rétribution dont la maîtrise des coûts et l'amélioration de la qualité des constructions publiques ont constitué le souci principal et dont les principes pourraient être pris en considération pour une réforme adaptée à la situation économique, sociale et urbanistique de notre pays. ■

Notes

(1) Arrêté du 29 juin 1973 définissant des modalités d'application aux opérations d'investissement du décret du 28 février 1973, annexe n° 2.

(2) Le projet de décret n° 2-03-582 prévoit (art. 6, §2) que « la rémunération de l'architecte est obtenue par application d'un pourcentage au montant final des travaux hors T.V.A. ».

(3) Avis de la commission des marchés n° 43-84 du 24 janvier 1984 relatif à la détermination des honoraires concernant les prestations d'architecture et d'études techniques suite à la révision du prix des travaux auxquels elles sont liées.

(4) Notamment l'arrêté du 29 juin 1973 précité et la directive du ministre des Finances du 8/10/1973.

Sur un hiatus réglementaire

Le certificat de non-imposition reflète-t-il la régularité de la situation fiscale du contribuable ?



Rachid AMGHAR

chef de Service de la législation et de la réglementation

L'une des principales obligations des autorités publiques en ce qui concerne les marchés qu'elles passent pour la réalisation de travaux, de fournitures et de services, réside dans le respect des principes fondamentaux ayant trait à l'égalité des concurrents, à la liberté du commerce et au respect du cadre légal régissant le lancement, la passation et l'exécution de ces contrats. Le respect de ces principes est considéré comme un gage de bonne gestion des deniers publics et, si nous voulons céder à un effet de mode, un moyen de bonne gouvernance.

C'est ainsi que dans le but de parer l'exécution de la commande publique d'un maximum de garanties, préservant tant l'intérêt public que celui des particuliers, le décret n° 2-98-482 du 30 décembre 1998 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat a prévu un ensemble de conditions auxquelles doivent répondre les soumissionnaires à ces commandes. L'objectif étant de permettre à l'autorité publique d'apprécier de manière objective les capacités juridique, technique et financière requises pour la bonne exécution de la prestation demandée par l'administration publique.

Parmi les pièces constitutives du dossier administratif de la soumission, celle relative à la régularité de la situation fiscale du soumissionnaire fait figure de pièce maîtresse.

Mais parfois, certains soumissionnaires, pour des raisons que l'on va développer plus loin, se voient évincer de la concurrence pour avoir présenté un certificat de non-imposition au lieu de l'attestation de régularité fiscale prévue par le décret précité. La question se pose alors de savoir si la présentation d'un certificat de non-imposition en lieu et place de l'attestation de régularité fiscale prévue par l'article 26 du décret n° 2-98-482 du 30 décembre 1998 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat, est valable pour considérer comme régulièrement constitués les dossiers administratifs des soumissionnaires à la commande publique.

Le problème soulevé fait suite à la position de certains comptables publics qui refusaient de délivrer aux nouvelles entreprises ou aux personnes physiques débutant une activité professionnelle une attestation de

régularité fiscale et lui substituaient un certificat de non-imposition, lequel est considéré dans certains cas comme motif de rejet de la part de la commission d'appel d'offres.

Cette position appelle de nombreuses remarques, tant sur le plan de son fondement légal que sur celui de la responsabilité administrative que peuvent encourir les comptables publics ou les membres des commissions d'appel d'offres en conséquence de ces situations.

De prime abord, soulignons que les appels à la concurrence lancés par les collectivités publiques en vue de la réalisation de travaux, fournitures et services doivent se rattacher au respect des principes fondamentaux touchant à l'égalité des concurrents, à la liberté du commerce et à l'égalité des chances entre les entreprises soumissionnaires.

A la lumière de ces principes généraux qui doivent présider lors du lancement des marchés et de l'examen des offres, on peut se demander si la décision d'exclure de la concurrence le soumissionnaire qui a présenté un certificat de non-imposition est fondée légalement. Une autre interrogation non moins importante s'impose à ce niveau, c'est celle de savoir quelle appréciation faire de la situation fiscale des soumissionnaires qui ont adjoint à leur dossier administratif un certificat de non-imposition en lieu et place de l'attestation de régularité fiscale stipulée dans l'article 26 du décret du 30 décembre 1998 précité ; sont-ils en situation fiscale régulière ou ne le sont-ils pas ?

Car, si l'on admet que la délivrance d'un certificat de non-imposition reflète la régularité de la situation du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale, il s'ensuit alors que celui-ci doit pouvoir s'en prévaloir dans des situations où de telles attestations sont exigées.

D'autant plus que sur le plan du droit, on est fondé à considérer que dès lors qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne permet de conclure que les personnes physiques ou morales qui ne figurent pas sur le rôle des impôts sont en situation irrégulière, il ne saurait être question pour les comptables publics de refuser la délivrance de cette attestation aux demandeurs, encore moins, pour la commission d'appel d'offres, de les considérer comme ne justifiant pas de la régularité requise par le texte, et, par conséquent, les priver du droit de

participer à la commande publique sur la base d'une interprétation exagérément exégétique de la notion de régularité fiscale.

D'ailleurs, si aux termes de l'article 25 du décret précité, le législateur a été jusqu'à considérer en situation fiscale régulière, outre les personnes physiques ou morales qui ont souscrit leurs déclarations et réglé les sommes exigibles, celles qui, à défaut de règlement, ont constitué des garanties auprès du comptable ou encore celles qui sont en redressement judiciaire, sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente, il ne saurait, en toute logique, en être autrement pour les personnes physique ou morales dont la situation ne souffre aucune irrégularité vis-à-vis de l'administration fiscale.

A ce titre, force est de constater que si la commission a le pouvoir reconnu et défini par le texte d'exiger dans le dossier de soumission une attestation de régularité fiscale, elle demeure toutefois limitée dans ce fait par le respect du principe d'égalité des concurrents, dans la mesure où elle ne peut, sous peine de violation de la loi, traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations égales, sans qu'une telle discrimination ne soit justifiée par des dispositions légales, par des considérations d'intérêt général, encore moins par des différences objectives de situations.

Aussi, en refusant de délivrer l'attestation dont il est objet à des concurrents en situation régulière à l'endroit du Trésor public, comme l'atteste le certificat de non-imposition, ou en procédant à leur élimination à l'heure de l'examen des offres, au motif de la non-présentation d'une attestation qui ne leur a pas été délivrée, ou en considérant le certificat de non-imposition comme ne reflétant pas une situation régulière, les comptables publics et les membres de la commission d'appel d'offres peuvent être tenus pour responsables du préjudice que pourrait avoir à supporter le soumissionnaire du fait d'une élimination abusive.

Il est clair qu'en agissant de la sorte, ces commissions ont introduit une catégorie intermédiaire entre la régularité et la non-régularité. Il s'agit d'une situation hybride, car, paradoxalement, sans considérer les personnes physiques ou morales dont il s'agit dans une situation irrégulière, puisque les comptables leur délivrent le certificat de non-imposition, elles ne sont pas considérées, non plus, dans une situation régulière, puisqu'elles sont éliminées de la concurrence bien qu'elles répondent aux conditions fixées par le texte et que leurs situations juridique ou financière ne tombent sous le coup d'aucune prohibition législative ou réglementaire.

Pour sa part, la note circulaire n°105 TGR du 3 novembre 1999 relative à la délivrance de l'attestation de régularité fiscale aux concurrents aux marchés publics ne donne aucun éclaircissement sur la question qui nous intéresse et se contente de préciser que « la situation

fiscale régulière des concurrents est justifiée par l'attestation délivrée par le percepteur habilité conformément aux dispositions du paragraphe c de l'article 26 du décret ». Et d'ajouter que « l'obligation de régularité fiscale s'étend aux impôts et taxes de l'Etat et des collectivités locales mis à la charge des concurrents aux marchés publics à raison de l'activité professionnelle telle qu'elle figure au rôle de l'impôt des patentes ».

En se basant sur les termes de la circulaire, on pourrait conclure que la régularité fiscale est une situation qui ne concerne, a priori, que les personnes physiques ou morales figurant sur le rôle des impôts dans leur rapport au Trésor public. Si tel est le cas, *quid* alors de celles qui, en raison de l'actualité de leur activité, n'y figurent pas ? La circulaire n'en dit mot, sans doute pour considérer que ce cas de figure relève de l'évidence.

A ce stade, le problème posé paraît pécher par excès de clarté, tant les données sont simples et faciles à définir. La solution à avancer ne devrait en conséquence souffrir aucune difficulté, ni dans sa formulation ni dans sa mise en œuvre ; elle consiste à adopter l'une des positions suivantes :

- soit dispenser à toute personne physique ou morale une attestation de régularité fiscale même si elle ne figure pas sur le rôle des impôts et ce, sous réserve des diligences que les comptables publics sont amenés à faire ;
- soit considérer le certificat de non-imposition comme une attestation qui reflète la régularité de la situation fiscale des soumissionnaires aux appels d'offres et l'agrée à ce titre par la commission d'appel d'offres lors de l'examen des dossiers administratifs des concurrents. ■

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



La gestion des finances de l'Etat Un aperçu historique (deuxième partie)

El Houcine AGHANIM

Chef du Service de la comptabilité générale

La présente étude consacrée à l'évolution historique de la gestion des finances de l'Etat fait l'objet d'une série d'articles dont celui-ci est consacré à l'examen de la période de 1906 à 1956.

1 Les organes de gestion des finances de l'Etat

C'est au mois de juillet 1912 (1) que l'inspecteur des finances, M. Gallut, fut appelé au Maroc pour installer les services financiers du Protectorat. Ses six mois de séjour à Rabat furent consacrés à cette tâche. Les premiers services de la Direction générale des finances, notamment les services du budget et des domaines, furent créés sous sa direction. Son successeur, M. de Fabry, continua, de 1914 à 1917, ce travail d'organisation en abordant les questions de comptabilité publique, d'impôts et d'enregistrement (il prépara le règlement chérifien de comptabilité publique de 1917 (2)). Il appartient ensuite à François Piétri de diriger, pendant sept ans, les destinées financières du Protectorat. Il poursuivit l'œuvre administrative de ses prédécesseurs en installant les services des douanes, des perceptions et du contrôle des engagements de dépenses.

A partir de 1924, c'est à M. Branly que revient la direction des services financiers, mettant à la disposition de la colonisation, en matière agricole, immobilière, hôtelière et maritime, des instruments de crédit.

1.1. La Direction générale des finances

Créée en juillet 1912, la Direction générale des finances comprend une Administration centrale et des Administrations financières. Elle est placée sous l'autorité d'un Directeur général, assisté d'un Directeur adjoint.

1.1.1. L'Administration générale

Elle se compose du :

- **Cabinet du Directeur général**, chargé de :
 - préparer les emprunts de l'Etat
 - assurer les relations avec la Banque d'Etat du Maroc et les autres établissements de crédit ;
 - gérer les mouvements des fonds et les opérations de trésorerie ;



La Trésorerie générale en 1925

– traiter les questions monétaires et effectuer les études financières.

- **Service du budget et du contrôle financier**, chargé de :
 - préparer, centraliser et présenter les budgets, les cahiers collectifs de crédits supplémentaires et des programmes d'utilisation des disponibilités du fonds de réserve ;
 - tenir la comptabilité des crédits ouverts au budget général ;
 - constituer des annuités ;
 - vérifier le service des emprunts ;
 - ordonnancer les dépenses de l'Administration centrale et des services rattachés ;
 - gérer la Caisse de prévoyance marocaine ;
 - assurer le contrôle financier des dépenses publiques ;
 - appliquer la législation des pensions.

Il est, en outre, chargé de l'établissement du compte d'exercice et du règlement provisoire et définitif du budget, de centraliser les recettes chérifiennes de toute nature, de la mise en état et de l'apurement des comptes des comptables non justiciables de la Cour des comptes, d'examiner les projets de règlement de la comptabilité des divers services et de gérer, enfin, le cautionnement des comptables.

- **Bureau de l'inspection**, qui assure le contrôle de la comptabilité et des caisses de tous les comptables publics ; l'inspection des comptabilités matières, ainsi que celles des régies d'Etat et des sociétés concessionnaires astreintes au contrôle de l'Etat. Il est aussi chargé de surveiller la gestion financière et les opérations des sociétés de courses, d'inspecter les institutions de crédit admises au bénéfice des avances de

l'Etat et de gérer les fonds des avances et redevances de la Banque d'Etat du Maroc.

1.1.2. Les Administrations financières

Elles se composent :

- des **Douanes et régies** chargées de l'établissement et de l'application des tarifs des douanes et des impôts indirects et de leur recouvrement ;
- de l'**Enregistrement et du timbre, des Domaines et de la Conservation de la propriété foncière** ;
- des **Impôts et contributions** qui déterminent l'assiette de la taxe urbaine, des patentes, de la taxe d'habitation et des impôts indirects, du tertib, de la taxe des prestations, de la taxe de licence sur les débits de boissons ; qui arrêtent les tarifs, effectuent le recensement, confectionnent les rôles et assurent le suivi du contentieux ;
- des **perceptions et recettes municipales** qui assurent le recouvrement des impôts directs, des produits domaniaux, des amendes et condamnations pécuniaires, des droits des marchés ruraux en régie, les paiements et les recouvrements pour le compte du Trésorier général et de l'Agent judiciaire.

1.2. La Trésorerie générale

Il convient de souligner que le Trésor a préexisté au budget, c'est le cas des *oumana* qui ont joué un rôle assez semblable à celui qu'assuraient en France depuis 1865 les Trésoriers-payeurs généraux chargés, d'une part, de recouvrer les impôts, et, d'autre part, d'effectuer le paiement des dépenses publiques et d'accorder, enfin, des avances à l'Etat.

Il est à noter que, durant la période du Protectorat, le Trésorier général fut à la fois comptable métropolitain et comptable chérifien ; une telle situation a duré toute la période du Protectorat. Il est nommé par décret de la République française (voir dahir du 10 octobre 1916 portant fixation du traitement et du cautionnement du Trésorier général du Protectorat) et chargé, au titre métropolitain, de l'exécution du budget de l'Etat (payer les dépenses publiques, effectuer les opérations de trésorerie, payer les pensions civiles et militaires des services de la Légion d'honneur, des invalides de la marine, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse des retraites pour la vieillesse, de la Caisse nationale d'assurance ; effectuer les opérations de comptabilité faites dans le protectorat et recevoir les versements de tous les produits budgétaires, et administrer les réserves du Trésor). Il a sous ses ordres les receveurs particuliers du Trésor de Casablanca, Fès, Marrakech et Oujda qui opèrent pour son compte et sous sa responsabilité.

C'est ainsi que le Trésorier général du Maroc (3) devait assurer les fonctions de comptable français à titre « principal » et de comptable marocain à titre « accessoire ». De ce fait, il est soumis à la fois à la législation française en ce qui concerne sa nomination et sa révocation et à la législation marocaine pour ce qui est notamment de sa rémunération qui faisait l'objet périodiquement d'une valorisation par dahir.

1.3. La Banque d'Etat du Maroc

En application du chapitre III, article 31, de l'Acte général de la conférence d'Algésiras (5), la Banque d'Etat du Maroc a été créée en 1907. Elle devait, aux termes de l'article 33 dudit acte, remplir les fonctions de Trésorier-payeur de l'Empire. Elle est aussi, en vertu de l'article 35, l'agent financier du gouvernement, tant au dedans, qu'au dehors de l'Empire, sans préjudice du droit pour le gouvernement de s'adresser à d'autres maisons de banque ou établissements de crédit pour ses emprunts publics. La banque a assumé cette fonction de comptable de l'Etat de 1907 à 1916.

Toutefois, il y a lieu de signaler que, durant l'année 1916, la Banque d'Etat du Maroc a conservé les fonctions de Trésorier général de l'Empire dans la zone d'influence espagnole et dans la zone de Tanger.

Il importe aussi de rappeler, à ce propos, qu'à partir de 1949, une commission de service à verser par le Trésor à la Banque d'Etat du Maroc a été instituée. Elle est arrêtée à 0,25 % du montant des recettes et des dépenses budgétaires, au titre de la rémunération des services que rendait la banque au Trésor jusqu'alors gratuitement. Il s'agit de l'émission d'emprunts, de la gestion du service de la dette publique et de la tenue du compte courant général du Trésor. Cette commission a été portée à 0,75 % en 1950 du total des recettes et des dépenses prévues au budget général, aux budgets annexes et, le cas échéant, au budget additionnel de l'année en question.



1.4. Les autres organes

Durant la période du Protectorat, plusieurs établissements ont été créés. Il s'agit notamment :

- des sociétés de prévoyance (dahir du 27 janvier 1917) ;
- de la Caisse des prêts immobiliers (dahir du 23 décembre 1919) ;
- du Contrôle des engagements de dépenses (dahir du 20 décembre 1921) ;
- du Bureau de recherches et de participations minières pour lequel le Trésor a assuré le financement indirectement par la prise de participation dans son capital ;
- de la Caisse fédérale de la mutualité et de la coopération agricole (1930) : elle a fonctionné sous l'autorité directe et exclusive du Directeur général des finances ; ses opérations ont été entièrement financées par le Trésor ;
- des Caisses régionales d'épargne et de crédit (dahir du 1^{er} juin 1931), qui accordaient aux agriculteurs marocains des facilités de crédit pour la constitution de leur capital d'exploitation ainsi que pour l'amélioration et le développement du capital foncier ;
- de la Caisse centrale de crédit et de prévoyance pour financer les caisses régionales et les sociétés de prévoyance (1937) ;
- de la Caisse centrale des banques populaires (1937) : elle est gérée directement par le service de crédit et alimentée par des avances de trésorerie ; elle gère les sommes mises par le Trésor à la disposition des banques populaires, accorde des avances, des subventions et du réescompte.

2 Evolution du budget de l'Empire chérifien

A priori, certains auteurs considèrent que la création de la Direction générale des finances a constitué l'acte préparatoire permettant l'établissement du premier budget marocain moderne, en l'occurrence celui de 1913-1914, et l'établissement du premier règlement général de la comptabilité publique du 9 juin 1917, indispensable à une gestion saine des finances de l'Etat.

Au demeurant, il faut souligner que certains budgets ont été établis avant cette date. En 1910, un budget fut établi pour la Chaouia. Ce fut un budget régional qui eut pour ordonnateur le commandant militaire de la Chaouia. Il fut scindé, en 1912, en budgets locaux et établi par circonscription administrative correspondant aux bureaux de renseignement. Ce système fut ensuite étendu aux régions suivantes : Meknès en décembre 1912, Rabat, Fès et Marrakech en janvier 1913 et Tadla en juillet 1913.

Il est à préciser que le budget de 1913-1914 fut élaboré par la Direction générale des finances pour tout le Maroc sur la base des prévisions de recettes et de dépenses régionales et locales déjà établies.

2.1. Préparation du budget

Le budget est préparé suivant les phases suivantes :

1^{re} phase : préparation des prévisions budgétaires de l'année suivante par les services ordonnateurs au plus tard le

mois d'août sur la base des indications fournies par les agents administratifs locaux ;

2^e phase : transmission des projets de budget à la Direction générale des finances pour examen et modification le cas échéant (entente avec les services) ;

3^e phase : établissement par la Direction générale des finances du budget de l'Etat ;



4^e phase : examen par la commission du budget qui se réunit quelques jours avant la séance du conseil du gouvernement lors de laquelle doit être présenté le budget ;

5^e phase : discussion en conseil de gouvernement des propositions de la commission du budget ;

6^e phase : établissement du projet définitif de budget par le Directeur général des finances.

Cependant, jusqu'en 1923, il n'y eut pas à proprement parler de délibérations. Le projet de budget était simplement présenté dans ses lignes essentielles, et le détail ne donnait lieu à aucune discussion. Il parut à cette époque qu'il y avait intérêt à donner, aux représentants des intérêts économiques membres du conseil, le moyen d'étudier les parties du budget se rapportant aux questions professionnelles qui sont de la compétence des chambres consultatives. Ce fut l'origine de la commission du budget qui inaugura ses fonctions à l'occasion de l'examen du projet du budget de 1924 (6).

Cette commission fut chargée jusqu'en 1932 d'examiner les dotations afférentes à l'entretien de l'outillage économique du pays, la mise en valeur des richesses naturelles, la colonisation, l'enseignement professionnel, les relations postales, télégraphiques et téléphoniques, la santé et l'hygiène. A partir de 1932, il fut décidé de lui soumettre tous les chapitres ne comportant aucun caractère politique.

2.2. Approbation du budget

Après avoir été soumis aux délibérations de la commission du budget et du conseil de gouvernement et aux termes de

l'article 3 du dahir du 9 juin 1917, le budget est présenté au contrôle du ministère des Affaires étrangères de la République française qui l'approuve. Il est ratifié par le Sultan, promulgué par le Résident général et publié au *Bulletin officiel*. En cas de retard dans l'approbation du budget de l'année en cours et jusqu'à notification de cette approbation, le Résident général est autorisé à ouvrir des crédits provisoires dans la limite des crédits ouverts au précédent budget.

En effet, cette procédure d'approbation du budget est appliquée aux modifications qui sont demandées en cours d'exercice.

2.3. Exécution du budget

Le budget, après son approbation, constitue une autorisation de percevoir et de dépenser.

2.3.1. Perception des recettes

La perception des droits, produits et revenus applicables au Budget est autorisée par les dahirs qui les promulguent ou les modifient. Elle doit être faite du montant intégral des produits. Les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépenses (article 13 du dahir du 9 juin 1917).



2.3.1.1. Les comptables chargés du recouvrement

En vertu de l'article 13 du dahir du 9 juin 1917 « toute personne qui prend part à la perception des revenus publics est constituée comptable par le seul fait de la perception desdits revenus. Aucun encaissement ne peut être fait sans qu'il en soit délivré, tant pour le principal que pour les remises et accessoires, récépissé par le comptable à peine pour celui-ci d'être poursuivi comme concussionnaire ». Parmi les comptables chargés du recouvrement, il faut citer :

- **Les percepteurs** : ils sont chargés, en vertu des dispositions réglementaires et légales, du recouvrement des impôts dits européens (la patente, la taxe urbaine et la taxe d'habitation, et le tertib dans les régions civiles). Ils sont, en outre, chargés, depuis le 1^{er} janvier 1923, du recouvrement des produits domaniaux, perçus auparavant par le Service des domaines, et, depuis le 1^{er} janvier 1925, du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, perçues aussi avant par le Service de l'enregistrement. A partir de 1929, des collecteurs spéciaux, pour le recouvrement des droits des marchés ruraux, sont rattachés au Service des perceptions.
- **Les chefs indigènes** : dans les régions militaires, les impôts indigènes sont perçus par les chefs indigènes qui versent ces fonds à la caisse du Percepteur ou du Receveur du Trésor de leur circonscription.

- **Les receveurs des douanes** : ils assurent le recouvrement des produits douaniers, des impôts indirects et de la taxe du droit des pauvres.
- **Les receveurs de l'enregistrement et du timbre** : ils sont chargés du recouvrement des droits d'enregistrement et de timbre.
- **Les receveurs des postes** : ils procèdent au recouvrement des produits de l'Office postal.
- **Les conservateurs de la propriété foncière** : ils sont chargés du recouvrement des taxes d'immatriculation.
- **Les agents sanitaires** : ils recouvrent les taxes sanitaires.
- **Les vérificateurs des poids et mesures** : ils sont chargés du recouvrement de la taxe de vérification des poids et mesures.

Toutes les recettes précitées, sont centralisées par le Trésorier général du Protectorat.

2.3.1.2. Du recouvrement

Le recouvrement des créances de l'Etat est régi par le dahir du 21 août 1935 qui a remplacé les dispositions du dahir du 22 novembre 1924.

En ce qui concerne les impôts directs et les taxes assimilées, le recouvrement est assuré en vertu de rôles nominatifs établis d'après les résultats d'un recensement ou sur la base de la déclaration des contribuables. Ces rôles sont arrêtés par le chef du Service des impôts et contributions et

Les emprunts

Le premier emprunt contracté par l'Empire chérifien fut celui de l'Angleterre pour liquider l'indemnité de guerre due à l'Espagne par le traité de Tétouan de 1860. Cet emprunt, amortissable à raison de 5 % par an, était garanti par 50 % des droits de douane perçus dans les ports marocains.

L'emprunt était destiné à réaliser immédiatement une recette qui n'apparaît que plus tard comme une dépense par le service des arrérages, de l'amortissement ou du remboursement. Il est classé d'après son cadre géographique (dette intérieure, extérieure), sa finalité (amortissable, flottante) et son régime (dette perpétuelle, remboursable, viagère). Il était aussi contracté pour une courte, moyenne ou longue durée. La dette de l'Etat a connu une évolution importante. En valeur nominale, l'accroissement de la dette annuelle (coût d'amortissement et intérêt) (9) est passé de 33 millions de francs en 1921 à 11 715 millions de francs en 1957. Le montant nominal de la dette restant à rembourser s'est accru avec une particulière rapidité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : il est passé de 4 000 millions de francs en 1940 à 145 900 millions de francs en 1957. Ainsi, le financement des dépenses d'investissement publiques a été assuré par le recours à l'emprunt à concurrence de 90,8 % pendant la période de 1914 à 1920, soit 87 850 millions de francs (12 milliards de francs en moyenne annuelle), et 56,4 % pendant la période de 1928 à 1938 soit 104 milliards de francs. A compter de 1931, les difficultés budgétaires ont conduit le Trésor à recourir plus largement à l'emprunt.

sont rendus exécutoires par le Directeur général des finances. Ils sont déposés au bureau chargé d'en effectuer la perception et la date de leur mise en recouvrement ; ils sont publiés au *Bulletin officiel* du Protectorat. Avis de dépôt et de la date de mise en recouvrement est publié par voie d'affiches et par annonces sur les marchés, à la diligence de l'autorité locale de contrôle.

2.3.2. Acquittement des dépenses de l'Etat

S'agissant de l'exécution des dépenses de l'Etat, le dahir du 9 juin 1917 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Empire chérifien a consacré un chapitre à l'acquittement des dépenses de l'Etat (41 articles).

Ainsi il expose, d'une part, les dispositions propres à l'ouverture des crédits budgétaires, à la spécialisation des crédits, à l'ouverture des comptes spéciaux, aux crédits limitatifs et à la vente des objets mobiliers et immobiliers de l'Etat, et, d'autre part, les dispositions relatives à la liquidation, l'ordonnement ou le mandatement et au paiement des dépenses publiques.

2.3.3. Tenue de la comptabilité

La comptabilité publique est un sujet tellement vaste qu'il serait singulièrement malaisé d'en donner, en quelques mots, une description systématique.

2.3.3.1. La comptabilité administrative des ordonnateurs

Cette comptabilité décrit les opérations relatives :

- à la constatation des droits acquis au Protectorat contre ses débiteurs et aux recettes réalisées à son profit ;
- à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses budgétaires ;
- au compte du fonds de réserve.

A cet égard, l'ordonnateur tient sa comptabilité aux registres suivants :

- le livre-journal des droits constatés au profit du Protectorat ;
- le livre de comptes par nature de recettes ;
- le livre d'enregistrement des droits des créanciers ;
- le livre-journal des mandats délivrés ;
- le livre des comptes par chapitre de dépenses ;
- le registre de répartition des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires ;
- le registre général des comptes de dépenses, récapitulant les données des situations mensuelles fournies par les sous-ordonnateurs ;
- la tenue d'un carnet sur lequel sont enregistrées toutes les opérations de recettes, de dépenses ou de placement, faites sur le fonds de réserve ;
- le livre-journal des opérations d'ordre destiné à l'enregistrement sommaire, immédiat et successif de toutes les

opérations effectuées à titre provisoire et sous réserve de régularisation pendant la durée de l'exercice.

2.3.3.2. La comptabilité du Trésorier général

Le Trésorier général, comptable du budget de l'Etat, centralise toutes les opérations de recettes et de dépenses ; il reprend dans ses écritures les opérations des comptables



français et indigènes concernant le budget de l'Etat chérifien, mais il n'est responsable que des opérations propres et de celles des receveurs des finances qui lui sont subordonnés. Il constate sur un journal et au grand livre toutes les opérations faites pour le compte de l'Etat, les recettes et les dépenses budgétaires, ainsi que les opérations hors budget qui sont développées sur des livres auxiliaires. En ce qui concerne le recouvrement des produits budgétaires, il est retracé sur le livre des titres de perception et le livre des recouvrements, alors que le paiement des dépenses est tenu au moyen du livre de détail des paiements et du livre des dépenses publiques.

A la fin de chaque mois, le Trésorier général fournit à la Direction générale des finances la balance des comptes au Grand livre, le résumé des opérations de recettes et de dépenses, la situation par article budgétaire des recouvrements effectués, le bordereau de développement des dépenses budgétaires payées. Par ailleurs, chaque année au 30 septembre, un compte général présentant la situation du dernier exercice écoulé est transmis aussi à la Direction générale des finances. Le Trésorier général présente annuellement un compte de gestion.

2.4. Contrôle de l'exécution du budget

Le contrôle consiste à vérifier si le gouvernement a assuré normalement l'exécution du budget, c'est-à-dire s'il a usé dans des conditions régulières de la faculté qui lui a été donnée de percevoir des recettes et de faire des dépenses. Cependant, l'exécution du budget est soumise à deux sortes de contrôle : le contrôle administratif exercé par l'administration elle-même sur les opérations de ses propres agents et le contrôle judiciaire exercé par la Cour des comptes française. Dans ce cadre, la Cour des comptes française juge les opérations de recettes et de

dépenses présentées (comptes de gestion) par le Trésorier général via le ministère des Finances de la République française qui met les comptes de gestion en état d'examen avant leur transmission. Ce contrôle s'étend aux comptes des comptables de fait et, à partir de 1931, aux comptes des comptables des offices et établissements publics de l'Etat marocain et aux comptes des comptables des budgets régionaux.



3 Gestion fiscale

Au risque de trop simplifier, il nous faut distinguer différentes phases d'évolution de la fiscalité. Le système fiscal marocain durant la période étudiée a connu cinq phases.

3.1. Première phase : de 1906 à 1912

Juste après la signature de l'Acte d'Algésiras, les autorités militaires françaises ont procédé en 1907 à la mise en place, dans la région de Chaouia, de l'impôt du *tertib* proche de celui institué par Moulay Abdelaziz et, dans l'Oriental, dans le cadre de l'accord du 10 mars 1910, de nouveaux impôts assimilables à la *zakat* et à l'*auchour*. Une telle situation dura jusqu'au règlement de 1912. Celui-ci prévoit que le *tertib* appliqué dans la région de la Chaouia soit étendu à tout le Maroc occidental par un message du Sultan Moulay Youssef le 25 novembre 1912. Le règlement de 1912, appliqué pendant deux ans, donna lieu à la mise en place d'une nouvelle réglementation du *tertib* (dahirs organiques des 10 et 11 mars 1915). Elle visait les cultures annuelles et le bétail et déterminait aussi l'assiette et les tarifs d'imposition du *tertib* sur les arbres fruitiers. Quant à la taxe urbaine, qui est un impôt direct prévu par l'article 61 de l'Acte général de la conférence d'Algésiras, elle a été organisée par le règlement du 10 janvier 1908.

3.2. Deuxième phase : de 1913 à 1920

Durant cette période, il y a lieu de relever que le système fiscal revêtait un caractère simple, il comprenait :

- d'une part, des impôts directs tels que le *tertib* (dahirs des 10 et 11 mars 1915, le dahir du 10 mars 1915 visant plus particulièrement les cultures annuelles et le bétail, et le dahir du 11 mars 1915 déterminant le mode d'assiette et les tarifs d'imposition du *tertib* sur les arbres fruitiers (7)) ; la taxe urbaine, prévue par l'article 61 de l'Acte d'Algésiras (la première imposition), a été organisée par le règlement international du 10 janvier 1908, alors que son texte organique est celui du dahir

du 24 juillet 1918 ; et l'impôt des patentes prévu par l'article 64 de l'Acte d'Algésiras (1920) ;

- d'autre part, des impôts indirects à rendement élevé et facilement applicables, tels que les droits d'enregistrement, les taxes intérieures de consommation sur les sucres et les alcools (1915), le droit des pauvres et les droits de timbre (1917).

3.3. Troisième phase : de 1921 à 1938

Les taxes intérieures de consommation ont été étendues à de nouveaux produits, tels que les hydrocarbures en 1926. Par contre, d'autres impôts ont été créés : la taxe d'habitation, notamment, créée par le dahir du 30 décembre 1927 et destinée à faire participer aux charges publiques un grand nombre de contribuables échappant jusqu'alors aux impôts directs ; cette taxe correspond à une contribution personnelle déterminée selon l'importance du loyer, et du produit de douane qui est réintégré au budget de l'Etat. Pour ce qui est des taxes assimilées, il y a lieu de noter que ces taxes comprennent la taxe de licence des débits de boisson (arrêté viziriel du 22 septembre 1924) et la taxe de vérification des poids et mesures (dahir du 29 août 1923) dont le tarif varie selon qu'il s'agit d'une première vérification ou d'une vérification périodique de la taxe des prestations (dahir du 10 juillet 1924) qui a pour objet de permettre le développement et l'entretien des routes secondaires, des

Les premiers jalons de l'activité bancaire à la Trésorerie générale

Lorsque l'équilibre budgétaire fut assuré et les interventions de l'Etat très limitées, le Trésor fut surtout l'agent d'exécution du budget. Plus tard, les difficultés financières et l'extension du rôle de l'Etat entraînèrent la création et le développement d'un secteur bancaire des opérations du Trésor. Jusqu'en 1949, le Trésorier général du Maroc recevait des dépôts aux fonds particuliers pour le compte du Trésor français. Un arrêté du 17 décembre 1949 autorisa la création au profit du Trésor marocain d'un service de fonds particuliers (arrêté des ministres des Finances et des Affaires économiques du 20 juin 1950 relatif à l'organisation des dépôts de fonds des particuliers au Maroc) (8).

C'est à compter du 1^{er} janvier 1950 que le Trésorier général du Protectorat est autorisé à recevoir, en compte courant pour son compte personnel sans aucune garantie même subsidiaire de l'Etat, des dépôts de fonds des particuliers, collectivités et établissements publics chérifiens ainsi que des banques et établissements de crédit. Les fonds déposés portant intérêt sont liquidés trimestriellement au taux de 1,75 % l'an.

chemins tertiaires et des pistes. Le règlement minier de 1929 avait institué une taxe de sortie de 5 % sur les produits miniers.

3.4. Quatrième phase : de 1939 à 1944

Dans un environnement national et international marqué par la prédominance de l'économie de guerre, cette période a connu des restrictions apportées aux échanges commerciaux ; par conséquent, les droits de douane et les taxes intérieures de consommation accusent un fléchissement. Pour pallier cette insuffisance, on privilégia le recours à l'impôt direct, c'est ainsi que furent créés successivement :

- en 1939, le prélèvement sur les traitements et salaires qui frappe les revenus du travail et présentant, à l'origine, un caractère exceptionnel et temporaire ;
- en 1941, la taxe de compensation familiale et le supplément à l'impôt des patentes (l'impôt sur les bénéfices professionnels) ;
- en 1944, la contribution extraordinaire et un prélèvement sur les excédents exceptionnels.

3.5. Cinquième phase : de 1945 à 1956

Il y a lieu de préciser que durant cette période, le Trésor joua un rôle important en matière de financement de l'équipement public, de crédit de tutelle sur les activités financières et de règlements extérieurs.

La contribution extraordinaire et le prélèvement sur les bénéfices ainsi que les anciens droits de porte ont été supprimés à compter du 1^{er} janvier 1949. Par contre, une taxe sur les transactions fut instituée au profit des collectivités locales, dont une part réservée à l'Etat.



De plus, le dahir du 22 février 1954 créa l'impôt sur les bénéfices professionnels. Cette création s'inscrit dans le cadre de la réforme de la fiscalité présentée dans le rapport du Directeur des finances au Conseil du gouvernement lors de l'établissement du budget pour l'exercice 1954. Cette réforme visait : l'allègement de la charge des petits contribuables et des classes les moins favorisées de la population ; une meilleure répartition de l'impôt par l'extension de son assiette, et enfin un meilleur rendement pour le Trésor dont les charges croissantes nécessitaient des ressources nouvelles.

Conclusion

Peut-on conclure que l'Acte d'Algésiras du 7 avril 1906, considéré jusqu'en 1956 comme une véritable charte économique du Maroc, n'avait pratiquement fait que consolider la situation antérieure créée par les traités de commerce passés par le Makhzen avec les puissances entretenant des relations commerciales avec l'Empire chérifien ? Quoi qu'il en soit, la mise en place de l'organisation des finances de l'Etat durant



la période du Protectorat est en harmonie avec l'évolution de l'économie française des XIX^e et XX^e siècles. La promulgation du dahir du 7 décembre 1955 créant le gouvernement marocain a transformé la Direction générale des finances en ministère des Finances. Le Maroc, en recouvrant sa souveraineté et son indépendance, a constitué un gouvernement par le dahir du 20 octobre 1956 prévoyant la nomination d'un sous-secrétaire d'Etat aux finances placé sous l'autorité du ministre de l'Economie nationale. Le dahir du 24 novembre 1956 définit les pouvoirs et la compétence du ministère de l'Economie nationale (voir le prochain article). ■

Notes

- (1) RENE MARCHAL, *Précis de législation financière marocaine*, 2^e édition Rabat, 1936, p. 7.
- (2) Le dahir du 9 juin 1917 portant règlement général de la comptabilité publique de l'Empire chérifien a été modifié par les dahirs des 20 décembre 1921, 30 octobre 1923, 23 février 1925, 17 avril, 3 juillet et 16 novembre 1926, 26 mai 1928, 17 décembre 1929, 19 mars 1931, 26 novembre 1932, 19 février 1943, 7 octobre 1949 et enfin celui de 1958. Ces dahirs n'apportent pas de bouleversements fondamentaux aux dispositions du dahir organique de 1917.
- (3) Mimoun LMIMOUNI, *les pouvoirs du Trésorier Général du Royaume*, Diplôme d'études supérieures, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, Droit public, 1986, p.21.
- (4) *L'Acte général de la conférence d'Algésiras*, Tanger, Imprimerie Marocaine R. Raynaud, rue de Tétouan, 1907.
- (5) P.H. DUPY, « Le Trésor et la monnaie au Maroc de 1918 à 1962 », *Bulletin économique et social du Maroc*, vol. XXVI n° 93, 1^{er} trimestre 1962 p. 27.
- (6) M. CHAMPION, *Finances publiques du Maroc*, Imprimeries réunies, Casablanca, 1961, p. 262.
- (7) Arrêté résidentiel du 17 décembre 1949, arrêté du ministre des Finances et des Affaires économiques du 20 juin 1950 relatif à l'organisation des dépôts des fonds particuliers au Maroc.
- (8) M. CHAMPION, *op. cit.*, p. 369.

Nantissement des marchés publics – privilège du Trésor

La commission des marchés a été sollicitée par un département ministériel quant à la position à adopter à l'égard des dispositions de l'article 8 du dahir du 28 août 1948 sur les nantissements des marchés publics qui prévoient que les privilèges conférés au Trésor pour les impôts directs et taxes assimilées priment sur les droits des bénéficiaires des nantissements, et des dispositions de l'article 107 de la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques qui prévoient que le privilège du créancier nanti en application de l'article 365 de la loi n° 15-95 formant code du commerce prime sur les privilèges de recouvrement du Trésor.

Cette question a été examinée par la commission des marchés, dans sa séance du 22 juillet 2004 et a recueilli de sa part l'avis n° 279/CM du 28 juillet 2004 suivant :

1. L'article 365 de la loi n° 15-95 formant code du commerce accorde au profit du créancier nanti un privilège qui « s'exerce à l'encontre de tout créancier hypothécaire et, par préférence, au privilège du Trésor, au privilège de la Caisse nationale de sécurité sociale et des caisses de crédit agricole, au privilège du vendeur du fonds de commerce à l'exploitation duquel est affecté

le bien grevé, ainsi qu'au privilège du créancier nanti sur l'ensemble dudit fonds ».

Cette disposition a été reprise dans le cadre de l'article 107 de la loi n° 19-97 formant code de recouvrement des créances publiques qui prévoit que le privilège du Trésor s'exerce avant tous autres privilèges à l'exception, entre autres, du privilège du créancier nanti en application de l'article 365 de la loi n° 15-95 précitée.

2. Alors que dans le cadre du nantissement des marchés publics, le dahir du 28 août 1948 a exclu les marchés publics du régime du droit commun en prévoyant dans son article 8 que « les privilèges conférés au Trésor pour le recouvrement des impôts directs et taxes assimilées priment sur les droits des bénéficiaires des nantissements ou des subrogations ».

3. Il en découle qu'à défaut d'abrogation expresse ni des dispositions de la loi n° 15-95 formant code du commerce ni de celles de la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques, le dahir du 28 août 1948 est toujours en vigueur, et de ce fait les privilèges conférés au Trésor pour les impôts directs et taxes assimilées priment sur les droits des bénéficiaires des nantissements des marchés publics et ce conformément à l'article 8 dudit dahir. ■

Exécution des travaux supplémentaires réalisés sans ordre de service du maître d'ouvrage

La commission des marchés a été consultée au sujet des travaux supplémentaires exécutés, sans ordre de service du maître d'ouvrage, par la société (x), attributaire d'un marché conclu avec un département ministériel pour la mise en place du pré-cablage informatique et électrique.

Cette affaire a été soumise à ladite commission dans sa séance de 22 juillet 2004 et a recueilli de sa part l'avis n° 282/04/CM du 2 août 2004 suivant :

En vertu du paragraphe 6 de l'article 69 du décret n° 2.98.482 du 11 ramadan 1419 (30 décembre 1998) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat, les prestations supplémentaires que le maître d'ouvrage peut confier à un entrepreneur doivent être établis sous forme d'avenants.

Dans le cas d'espèce, le titulaire du marché en cause a exécuté des prestations supplémentaires non prévues au marché initial sur la base, selon lui, d'instructions verbales données par l'Administration dans le cadre d'une réunion à laquelle ont pris part des représentants du

maître d'ouvrage et de l'entreprise et qui n'a pas été sanctionnée par un écrit.

Les instructions verbales du maître d'ouvrage en matière de travaux supplémentaires, même si elles sont réellement données, ne sauraient se substituer à la procédure instituée réglementairement et qui nécessite, en l'espèce, la conclusion d'un avenant.

Il en découle que l'entreprise en question a exécuté des travaux sans fondement contractuel et, de ce fait, elle doit assumer les conséquences engendrées par cette situation, notamment que la réglementation ne prévoit pas de dispositions permettant de régulariser des prestations exécutées en dehors du cadre contractuel.

Le maître d'ouvrage doit en conséquence établir le décompte définitif afférent audit marché sur la base des travaux qu'il a ordonnés et ce conformément aux dispositions de l'article 62 du CCAG-T, et il appartient au cocontractant, s'il refuse d'accepter le décompte définitif tel qu'il est ainsi établi, d'engager la procédure de recours judiciaire. ■

Soutenabilité, déterminants et impact des déficits budgétaires sur les variables macro-économiques fondamentales



Brahim MANSOURI

*Directeur du Groupe de recherches économiques et financières (GREF),
faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Marrakech*

Les relations entre les variables macro-économiques et les déficits publics demeurent aujourd'hui entachées de grandes incertitudes. Si les déficits publics (ou l'ajustement budgétaire) exercent un effet dépressif sur la consommation et l'investissement privés tout en attisant les tensions inflationnistes, en exerçant des pressions sur les taux d'intérêt réels, en creusant le déficit de la balance des paiements courants et en appréciant le taux de change réel, ils peuvent mettre en péril les opportunités de croissance à long terme des économies en développement. Dès lors, des approches analytiques, empiriques et comparatives doivent être adoptées en vue d'apprécier le degré de soutenabilité des déficits budgétaires, d'identifier leurs déterminants et de repenser leurs implications macro-économiques. Le présent article va dans cette direction en axant l'étude sur le cas particulier du Maroc.

L'article est structuré en trois parties. La première tente de mesurer le déficit budgétaire à long terme et d'analyser ses déterminants. De ce fait, elle vise à mieux cerner le concept et à répondre à la question de savoir pourquoi les déséquilibres financiers publics s'accumulent et persistent dans le monde en développement, en général, et au Maroc, en particulier. Quant à la deuxième et à la troisième, elles s'efforcent de répondre à la question de savoir comment les déséquilibres financiers publics peuvent affecter les variables macro-économiques fondamentales, notamment le taux d'inflation, le coût réel de l'argent, les composantes de la dépense privée (en consommation et investissement) et les variables du secteur externe (soldes financiers externes et taux de change réels).

1 Mesure à long terme et déterminants des déficits publics

Si la mesure des déficits budgétaires à court terme est utile pour toute appréciation de la situation financière du secteur public, elle présente l'inconvénient majeur de ne pas prendre en considération les caractéristiques inter-

temporelles des déficits budgétaires. Notre étude analytique et empirique du déficit budgétaire à long terme semble novatrice. Tout en restant fidèle à une approche multi-critère, nous jugeons opportun d'essayer d'examiner et d'appliquer les deux approches de la soutenabilité des déficits budgétaires, à savoir l'approche comptable et l'approche de la contrainte de la valeur actuelle.

En prenant en compte les spécificités d'une économie en développement comme celle du Maroc, nous avons tenté de dériver les déficits budgétaires soutenables suivant l'approche comptable de la soutenabilité (ou de la compatibilité de la politique budgétaire aux cibles des politiques macro-économiques). En vue d'examiner la soutenabilité des déficits budgétaires dans le cas marocain suivant l'approche comptable, nous avons envisagé trois scénarios possibles : un scénario de base, un haut scénario et un bas scénario. Une telle approche a l'avantage de permettre une estimation du sentier de soutenabilité de la politique budgétaire marocaine en dépit de l'exigence quelque peu sévère de la constante du ratio au PIB de la dette publique monétaire et non monétaire, imposée par une telle approche. Notre approche permet d'ouvrir le débat sur la problématique de la soutenabilité de la politique budgétaire dans le cas marocain et, peut-être, de fournir aux décideurs de la politique budgétaire des indications sur le sens de la soutenabilité au sens comptable du terme ainsi qu'un exemple d'application.

Nous complétons notre analyse empirique de la soutenabilité des déficits budgétaires au Maroc en essayant d'examiner et d'appliquer l'approche de la contrainte de la valeur actuelle. Notre contribution essentielle dans ce cadre concerne notamment la reformulation de l'approche en prenant en considération les spécificités de l'économie marocaine ainsi que les tests économétriques que nous avons conduits en nous inspirant des récentes innovations en matière de séries chronologiques. Le test de soutenabilité de la politique budgétaire sur plusieurs sous-périodes repose fondamentalement sur des tests de cointégration des variables

budgétaires. Nos estimations et tests indiquent que la politique budgétaire marocaine est relativement soutenable avant l'expansionnisme budgétaire du début de la première moitié des années 70, devient insoutenable à partir de 1975 jusqu'au deuxième trimestre de l'année 1983 et renoue depuis avec une soutenabilité relativement faible. Nos tests de cointégration seraient à même de rendre compte du degré de soutenabilité de la politique budgétaire et peuvent être utilisés pour vérifier si le sentier des dépenses par rapport à celui des recettes est soutenable dans le temps.

Nous tentons d'aborder la problématique des déterminants des déficits budgétaires en concevant et en adoptant deux approches fondamentales : une nouvelle approche de décomposition des déficits en variations discrétionnaires et induites et une approche économétrique destinée à estimer la réaction des soldes budgétaires à des variables macro-économiques fondamentales. Notre approche de décomposition est plus simple par rapport à certains concepts quelque peu complexes et difficilement mesurables comme le déficit structurel et le déficit cycliquement neutre. Dans l'ensemble, contrairement aux déclarations des gouvernements qui se sont succédé au pouvoir durant la période retenue, la formation des déséquilibres budgétaires est essentiellement due à des mesures discrétionnaires. Notre approche économétrique est axée sur l'estimation d'un modèle économétrique spécifié en conformité avec la théorie économique et des hypothèses théoriques supplémentaires. Dans le cas particulier du Maroc, nos résultats économétriques révèlent que l'impact du PNB réel *per capita* et de la croissance des recettes publiques est positif, alors que l'effet de l'instabilité des recettes, du degré de participation de l'Etat dans l'économie et de l'incapacité de contrôle des dépenses publiques par l'Etat est négatif et statistiquement très significatif. Il est à noter dans ce cadre que les deux dernières variables sont relativement sous le contrôle des autorités de la politique budgétaire, alors que les trois premiers facteurs relèvent plutôt de l'environnement économique. Dans une optique comparative, l'étude empirique sur des échantillons de pays en développement et de pays développés, utilisant des analyses de données en coupe instantané et de données de panel, fait ressortir des remarques importantes quant aux spécificités des deux groupes de pays. L'impact du niveau de développement économique *per capita* sur les soldes publics est plus robuste dans les pays développés que dans les pays en voie de développement, suggérant que les gouvernements dans les pays industrialisés adaptent généralement le budget aux fluctuations de l'activité alors que dans les pays en voie de développement, la croissance économique fait augmenter certaines dépenses et en diminue d'autres, de telle sorte que l'impact positif du PNB réel par tête sur les soldes publics demeure relativement

minime. Les effets du degré de participation de l'Etat dans l'économie et de la croissance des recettes sont généralement de la même ampleur au sein des deux groupes de pays.

Nous ne prétendons pas que la problématique relative à la mesure à court terme, à la soutenabilité et aux déterminants des déficits budgétaires est définitivement résolue. Au contraire, à travers cette étude, nous comptons ouvrir le débat et tenter de mieux appréhender les diverses questions posées dans le cadre de futurs projets de recherche.

La deuxième et la troisième parties de l'article sont axées sur l'étude analytique et empirique de l'impact des déséquilibres financiers publics sur les variables macro-économiques fondamentales, à savoir le taux d'inflation, le taux d'intérêt réel, la dépense privée et les variables du secteur externe. En décidant d'estimer les effets de la politique budgétaire sur de telles variables, nous visons à dépasser les limites de certaines études parfois généralisantes axées sur l'analyse de l'impact des variables budgétaires sur la croissance économique globale. Si l'accumulation et la persistance des déséquilibres financiers publics sont génératrices de tensions inflationnistes, de taux d'intérêt réels élevés, de dépense privée de plus en plus faible, de soldes externes en chute continue et de taux de change réels surévalués, elles seraient à même de mettre en péril les opportunités de croissance économique à long terme.

2 Impact des déficits publics sur l'inflation et le coût réel de l'argent

De prime abord, il importe d'examiner la problématique de l'impact des déficits publics sur le taux d'inflation. Notre estimation d'une fonction de forme quadratique pour un échantillon de pays en développement indique que la courbe représentative des recettes de seigneurage (en proportion du PIB) en fonction du taux d'inflation est de type Laffer : dans un premier temps, le ratio au PIB du financement monétaire des déficits publics réagit positivement à la variation du taux d'inflation et, dans un deuxième temps, commence à chuter en fonction de l'intensité de l'inflation. Ce résultat empirique révèle que les agents économiques détenteurs de la monnaie ont une certaine aversion envers l'inflation. Des gains minimaux de recettes de seigneurage sont très coûteux en termes d'inflation au sein de notre échantillon de pays en développement.

En travaillant sur des séries temporelles pour le Maroc et un groupe restreint de pays en développement, nous tentons d'estimer une fonction de demande réelle de la monnaie de base et de dériver d'une telle fonction, une relation à long terme entre le ratio au PIB des recettes de seigneurage et le taux d'inflation pour chaque pays prise

en compte. L'hypothèse qui est derrière cette approche réside dans le fait que la relation entre le seignuriage et l'inflation pourrait être non linéaire. Dans l'ensemble, les relations à long terme estimées, donnant lieu à une courbe de type Laffer, révèlent que les gains escomptés de la monétisation des déficits publics sont minimes en comparaison avec les niveaux d'inflation exigés. En somme, nos résultats empiriques indiquent qu'à long terme l'association entre le financement monétaire des déficits publics et l'inflation est inévitable. Dans le cas marocain, nos estimations révèlent que le taux d'inflation maximisant la taxe inflationniste en proportion du PIB se situe aux alentours de 20 % correspondant à un seignuriage inférieur à 6 % du PIB. Les décideurs de la politique économique auraient peut-être compris qu'à long terme, des gains modérés de recettes de seignuriage auraient exigé que le taux d'inflation grimpe à des niveaux élevés.

Une autre problématique concerne l'impact des déficits publics sur les taux d'intérêt réels. Dans un contexte où le système financier marocain devient de plus en plus libéralisé, nous avons pris en compte les deux cas possibles où les firmes sont rationnées sur le marché du crédit et où le taux d'intérêt est considéré comme un signal déterminant l'équilibre sur ce marché. En nous inspirant de certaines études empiriques, il ressort des diverses simulations que la politique budgétaire serait à même d'augmenter le coût réel de l'argent dans le cas particulier du Maroc. L'intensité de cet impact dépendrait cependant des conditions prévalant sur les marchés de crédit et des modalités de financement des déficits budgétaires. En vue de tester la validité des approches théoriques relatives à l'impact des déficits publics sur les taux d'intérêt réels dans un contexte de systèmes financiers plus libéralisés, nous avons tenté d'estimer des relations entre le taux d'épargne, les déficits publics et les taux d'intérêt réels longs dans les pays de l'OCDE en recourant aux techniques les plus récentes en matière de séries temporelles. Notre analyse empirique révèle que la raréfaction de l'épargne induit une élévation des taux d'intérêt réels longs. Nous avons également montré que l'amenuisement de l'épargne dans les pays de l'OCDE est lié à l'accumulation des déficits et que cette dernière accélère la montée des taux d'intérêt réels longs. Concernant certains pays en voie de développement, les études empiriques en la matière soutiennent que l'endettement domestique dans un contexte de systèmes financiers dérégulés est à même d'élever les taux d'intérêt réels, ce qui est préjudiciable pour l'investissement et la croissance économique en général.

Dans un contexte de systèmes financiers administrés, nous avons essayé d'estimer les relations de la répression financière avec les déficits publics ainsi que ses effets sur le crédit bancaire privé disponible pour le secteur privé au Maroc et dans un échantillon de pays en développe-

ment. Nos résultats montrent que la répression financière est intimement liée à l'accumulation et à la persistance des déficits publics, suggérant que les recettes dues à la répression financière seraient probablement partagées entre les banques et le secteur public, avec une part de lion pour le dernier. Nos estimations révèlent également que la répression financière réduit les ratios au PIB du crédit bancaire accordé au secteur privé à travers les pays de l'échantillon, raréfiant ainsi les fonds financiers nécessaires pour le financement de l'activité économique au sein du secteur privé.

Dans le cas marocain comme dans le cas d'un groupe de pays en développement, nos résultats empiriques révèlent que la mobilisation de fonds financiers bon marché au profit de l'Etat, en maintenant les taux d'intérêt réels à des niveaux anormalement bas, a pour conséquence de déprimer la demande réelle des dépôts à terme. Puisque les dépôts à terme sont essentiels pour des financements longs, leur chute due à des taux d'intérêt réels anormalement bas est à même d'affecter les opportunités de financement de la croissance économique à long terme.

3 Impact des déficits publics sur la dépense privée et les variables du secteur externe

Si les déficits publics évincent la dépense privée tout en détériorant le solde externe et en appréciant le taux de change réel, ils seront susceptibles de mettre en péril les opportunités de développement dans le monde en développement au sens large comme dans le cas particulier du Maroc.

Le premier point concerne les effets de la politique budgétaire sur la dépense privée. Tous nos résultats empiriques concernant le Maroc révèlent que la politique budgétaire évince la consommation privée. Il est toutefois très difficile d'admettre, dans le cas particulier du Maroc, le théorème de l'équivalence ricardienne suivant lequel la consommation privée est en proportion du PIB parce que les ménages sont concernés par le patrimoine de leurs descendants et épargent dès lors au lieu de consommer. Il s'agirait probablement, à notre sens, d'une éviction directe de la consommation privée à travers la ponction qu'opère le secteur public sur les ressources financières disponibles. Un autre résultat empirique important réside dans le fait que la dépréciation du taux de change réel des biens de consommation déprime la consommation privée. Comme variable explicative de la consommation privée, le taux de change réel des biens de consommation a été construit par nous-mêmes en recourant à une méthodologie de mesure qui est, paraît-il, novatrice. Nos résultats empiriques suggèrent que la consommation privée dans le cas marocain est évincée aussi bien à travers la ponction qu'opère directement le secteur public sur les ressources financières disponibles qu'à travers les effets

indirects de l'accumulation des déficits, en particulier en raison de leur impact sur certains prix fondamentaux, notamment le taux de change réel.

Les résultats empiriques concernant un groupe de pays en voie de développement confirment dans l'ensemble l'ambiguïté des paradigmes théoriques relatifs aux effets de la politique budgétaire sur la dépense privée. Notre analyse de données de panel pour un échantillon de 29 pays en développement indique que la consommation privée réelle réagit positivement aux dépenses publiques réelles. En revanche, nos estimations indiquent que l'impact des recettes publiques réelles sur la consommation réelle n'est pas statistiquement très significatif, suggérant à première vue que les consommateurs privés au sein de l'échantillon éprouvent un comportement conforme à la prédiction du théorème de l'équivalence ricardienne. Néanmoins, puisque la consommation privée réelle répond positivement à l'évolution des dépenses publiques réelles, l'insensibilité de la consommation privée réelle aux recettes fiscales n'est pas une condition suffisante pour accepter le théorème de l'équivalence ricardienne. Il est à noter également que les hypothèses très simplificatrices du théorème de l'équivalence ricardienne semblent largement violées dans maints pays en développement.

Concernant la relation entre l'investissement public et l'investissement privé, l'ambiguïté des paradigmes théoriques est confirmée par nos résultats empiriques. Ces derniers révèlent dans le cas particulier du Maroc que les dépenses publiques en capital ont un effet d'entraînement sur l'investissement privé et la croissance économique réelle, suggérant que les dépenses publiques en capital sont plus concentrées dans des secteurs complémentaires de l'investissement privé. Concernant les dépenses de consommation publique, nos résultats empiriques révèlent qu'elles évincent l'investissement privé, suggérant que le gaspillage sévissant au sein du secteur public est nuisible pour l'accumulation du capital au sein du secteur privé. Notre approche de désagrégation dépasse ainsi les inconvénients de certaines études généralisantes, en particulier celles qui cherchent à explorer la relation entre les dépenses publiques agrégées, d'une part, et l'investissement privé et la croissance économique, d'autre part. La dépréciation du taux de change réel des biens d'investissement affecte négativement l'investissement privé, indiquant que l'accumulation des déficits publics peut exercer des effets indirects sur l'investissement privé, à travers le renchérissement des biens d'investissement importés.

Le modèle à effets fixes pour un groupe de 17 pays en développement révèle que l'investissement public décalé d'une période affecte positivement et significativement l'investissement privé. En outre, l'investissement privé est positivement et significativement affecté par le crédit

accordé au secteur privé, suggérant que l'activité de l'investissement privé à travers les pays de l'échantillon est sensible aux contraintes de liquidité. Dès lors, la politique budgétaire serait à même d'affecter indirectement l'investissement privé en libérant au profit des investisseurs des ressources financières auparavant destinées à financer les déficits publics.

Les résultats d'estimation d'un modèle à effets fixes révèlent qu'au sein d'un échantillon de 30 pays développés et en voie de développement, l'investissement public et le crédit accordé au secteur privé affectent positivement et significativement l'investissement privé. Toutefois, les résultats empiriques concernant notre échantillon élargi indiquent que l'impact de ces deux variables s'affaiblit quelque peu au niveau tant de son ampleur que de sa signification statistique. Dès lors, il importe de noter que la réponse de l'investissement privé à l'accumulation du capital public et aux contraintes de liquidité serait plus robuste dans les pays en développement que dans les pays développés. C'est d'ailleurs ce que révèlent nos estimations séparées pour le groupe des pays développés et le groupe des pays en développement de notre échantillon.

L'utilisation de l'analyse des séries temporelles répond au souci de dépasser les limites de l'analyse des données de panel qui cachent les disparités existantes à travers les pays. L'ambiguïté des effets de la politique budgétaire sur le comportement de l'investissement privé est généralement confirmée par les disparités des résultats empiriques à travers les pays du groupe.

Comme le prédit l'approche financière de la balance des paiements, les estimations économétriques pour le cas du Maroc révèlent qu'il existe un lien positif et statistiquement très significatif entre le solde budgétaire et le solde externe. Ce lien positif est partout confirmé quelle que soit la mesure adoptée pour mesurer le déséquilibre externe. Les tests indiquent cependant que la causalité entre les deux soldes est bidirectionnelle, suggérant que l'accumulation des déficits budgétaires affecte l'épargne nationale agrégée et donc les soldes externes eux-mêmes et que les fluctuations de recettes extérieures et la limitation des importations affectent les soldes budgétaires.

L'étude analytique et empirique, utilisant une analyse de données de panel, montre, conformément à la prédiction keynésienne, que les soldes budgétaires agissent positivement sur les soldes externes dans les pays en développement pris en compte. Les estimations et les tests conduits corroborent l'existence d'une causalité allant des soldes budgétaires vers les soldes externes et révèlent dès lors que les soldes budgétaires, en affectant le niveau de l'épargne nationale agrégée, affectent également les soldes externes. Ce résultat empirique contredit évidemment les enseignements du théorème

de l'équivalence ricardienne qui prédit que les soldes budgétaires n'exercent aucun effet sur les soldes externes. Une autre importante conclusion de notre étude réside dans le fait que les soldes budgétaires amenuisent les soldes externes plus substantiellement dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, suggérant que les dépenses publiques comptent plus lourdement sur le secteur externe dans les pays du Sud que dans les pays industrialisés.

En analysant l'impact des soldes budgétaires sur les soldes externes, très peu d'études empiriques ont abordé la problématique de l'impact de la structure des dépenses publiques (et donc des soldes budgétaires eux-mêmes) sur le secteur externe. Malgré son importance cruciale au Maroc comme dans le monde en développement en général, cette question a reçu très peu d'intérêt. Conformément à nos attentes, les dépenses de consommation de l'Etat marocain ont pour effet de détériorer plus substantiellement les soldes externes en comparaison avec les dépenses publiques en capital. Nos tests de causalité basés sur des modèles à correction d'erreur indiquent cependant que dans les deux cas de composantes de l'absorption publique, la causalité est bidirectionnelle. Néanmoins, ce qui est manifestement paradoxal c'est que les soldes externes affectent négativement et plus substantiellement les dépenses publiques d'investissement en comparaison avec les dépenses de consommation de l'Etat. Suivant nos résultats empiriques, ce sont les dépenses d'investissement public qui supportent plus le fardeau de l'ajustement des comptes externes, bien que la détérioration des soldes externes soit due en grande partie à des dépenses de consommation publique de plus en plus élevées. Or, les dépenses publiques d'investissement dans le cas marocain ont des effets d'entraînement (et non d'éviction) aussi bien sur l'investissement privé que sur la croissance économique globale. Le fardeau de l'ajustement des comptes externes semble être supporté par les dépenses publiques en capital.

En adoptant une telle stratégie inopportune, les décideurs de la politique économique risquent de mettre en péril les opportunités de développement du pays. Si un ajustement budgétaire est nécessaire pour l'ajustement externe, la stratégie d'ajustement judicieuse devrait reposer sur la rationalisation des dépenses et l'optimisation des recettes du secteur public. En revanche, les dépenses publiques en infrastructure physique et sociale doivent être soutenues en raison du fait qu'elles constituent un catalyseur de l'investissement privé et de la croissance économique.

La détérioration des soldes externes s'explique par la croissance aussi bien des dépenses publiques de consommation que des dépenses publiques d'investissement au sein d'un groupe de pays en développement

comme au sein d'un groupe de pays développés, quelle que soit la méthode adoptée pour mesurer les soldes externes. Il est à noter toutefois que l'ampleur et le degré de signification statistique de l'impact des deux composantes de l'absorption publique sont plus robustes dans les pays en développement que dans les pays développés, suggérant que la dépense du secteur public s'appuie plus sur le secteur externe dans le monde en développement. Force est de constater également que, contrairement au cas du Maroc, les dépenses publiques d'investissement au sein de notre échantillon de pays en voie de développement amenuisent plus substantiellement les soldes externes que les dépenses publiques de consommation.

Dans le cadre des effets de la politique budgétaire sur le secteur externe, nos explorations théoriques révèlent que les déficits budgétaires sont également susceptibles d'affecter le taux de change réel. Si l'accumulation des déficits budgétaires est à même d'apprécier le taux de change réel, elle affectera négativement la compétitivité – prix de l'économie du pays dans un contexte où les échanges deviennent de plus en plus globalisées. Dès lors, en plus de la mise à niveau des entreprises marocaines, un gain de compétitivité-prix devrait reposer sur un ajustement budgétaire approprié. L'ajustement budgétaire ne devrait pas se faire au détriment des dépenses publiques d'investissement.

Ce sont les dépenses publiques de gaspillage qui doivent être réduites : les dépenses publiques d'investissement doivent être soutenues en raison du fait que nos résultats empiriques indiquent que ces dépenses ont des effets d'entraînement sur l'accumulation du capital au sein du secteur privé ainsi que sur la croissance économique réelle. La reformulation de notre modèle de comportement du taux de change réel révèle que l'augmentation de la dépense publique induit une appréciation du taux de change réel, notamment à travers la pression à la hausse qu'elle exerce sur les prix des biens non échangeables.

Il semble que les efforts destinés à relever le défi de la compétitivité-prix à l'heure de la mondialisation des échanges doivent être déployés dans le sens d'un ajustement budgétaire approprié. En ce sens, en plus de la mise à niveau des entreprises, une stratégie budgétaire efficace consisterait à rationaliser les dépenses publiques en luttant contre le gaspillage et à optimiser les recettes publiques en luttant contre la corruption, l'évasion et la fraude fiscales. En raison des effets d'entraînement des dépenses publiques en capital sur l'investissement privé et la croissance économique globale, un ajustement budgétaire reposant lourdement sur la réduction de ces dépenses ne serait que préjudiciable pour le développement du pays. ■



Audit et performances des organisations

Lotfi MISSOUM

Chef de la Division du visa des dépenses, Trésorerie principale

L'audit est à la mode. Les annonces de recrutements d'auditeurs internes prolifèrent dans les quotidiens et les hebdomadaires nationaux. Pratiquement, toutes les administrations sont en passe de reconvertir leurs corps d'inspection en corps d'audit, sans pour autant saisir toute la subtilité du terme et probablement parce que le terme passe bien.

Le risque est pourtant grand de voir qualifier « d'audit » des missions ou des travaux qui s'y apparentent. Pour éviter la confusion entre ces deux vocables, il est nécessaire d'apporter quelques précisions.

L'audit interne est plus qu'un simple examen de la régularité des comptes ou du respect des règles établies. A l'image d'un médecin, l'auditeur ausculte son patient « l'entreprise » en émettant un diagnostic sur son fonctionnement, dresse un pronostic à la Direction et prescrit une thérapie destinée à soigner l'entreprise atteinte de maux ou plutôt de dysfonctionnements susceptibles de se propager à ses autres organes vitaux.

En revanche, il n'appartient pas à l'auditeur de mettre en œuvre le traitement préconisé, même si la mission de l'auditeur interne ne s'arrête pas au stade des recommandations émises. Il a en effet l'obligation de veiller à ce que ses recommandations soient débattues et comprises par les personnes auditées. Ces dernières doivent nécessairement être consultées, être capables d'émettre des opinions contraires et d'assumer leurs responsabilités.

Ainsi débarrassé de l'autoritarisme aveugle qui caractérise l'inspection, l'audit démocratise la fonction de contrôle et valorise les collaborateurs audités en écartant l'idée que la décision est d'autant meilleure qu'elle est prise à un niveau hiérarchique élevé.

Là où les corps d'inspection « classiques » s'en tiennent strictement aux faits, identifient les actions nécessaires pour y remédier et remettent de l'ordre, l'audit interne remonte aux origines des dysfonctionnements ou perversions ayant conduit à la survenance des faits constatés et prescrit des recommandations dont l'objectif est d'éviter la résurgence des problèmes identifiés.

La troisième divergence d'approche se situe au niveau de la détermination des niveaux de responsabilité.

L'inspection s'intéresse au comportement des personnes, évalue leurs compétences et leurs qualités et aboutit le plus souvent à une sanction des responsables. L'audit, quant à lui, porte un jugement sur les systèmes et les procédures mis en place ayant abouti à des dysfonctionnements, même s'il faut reconnaître que les conclusions d'un rapport d'audit ne sont jamais neutres pour les personnes auditées.

La quatrième différence d'approche réside dans le fait que l'inspection contrôle le respect des règles et lois en vigueur sans les interpréter et encore moins les mettre en cause. L'audit interne s'attache non seulement au respect des règles mais également à l'évaluation de leur pertinence et, le cas échéant, incite à leur remise en cause lorsqu'elles portent préjudice à la bonne marche du service public ou de l'entreprise auditée.

La cinquième aspérité a trait aux champs du contrôle. Les missions de l'inspection se traduisent fréquemment par des investigations approfondies et des contrôles très exhaustifs qui remontent le plus souvent à des années lointaines sans définition a priori d'un mandat précis par la Direction. Par contre, les missions d'audit répondent à des préoccupations du management soucieux d'éviter la survenance de risques préjudiciables pour son entité, qu'il a pris la peine de hiérarchiser au préalable et de prioriser par ordre de gravité, en renforçant sa maîtrise d'un domaine particulier de son organisation.

Au regard de la définition de cette notion d'audit, il est légitime de s'interroger sur les probabilités de réussite de la création de corps d'audit au sein de nos institutions ou de la reconversion en cours des corps d'inspection en corps d'audit confirmés.

Jusqu'à présent, il est permis d'en douter tant les expériences de création de corps d'audit ou de mutation des corps existants qui ont émergé ici et là dans différentes entreprises privées, publiques ou autres institutions administratives n'ont pas été probantes.

Certaines organisations se sont contentées de créer des structures d'audit dans leur organigramme à l'image de « coquilles vides » qui assument le plus souvent d'autres fonctions que celles pour lesquelles elles étaient prédestinées.

Ces organisations, le plus souvent sous tutelle publique, agissent de la sorte car elles ne sont pas passibles de la sanction du marché qui force à l'efficacité, à la culture du changement et à la course vers la performance.

Plus que jamais, le métier d'audit, lorsqu'il est bien exercé, devient un gage de performance. Certains groupes privés en ont compris la portée et se sont mis à niveau. En forçant à la révision des procédures dans le sens de l'efficacité, de la maîtrise des coûts, en atténuant la probabilité de survenance de risques potentiels ou avérés et en veillant à la réalisation des objectifs que l'organisation s'est fixés, le métier d'audit interne est aujourd'hui au cœur d'un système performant de gouvernance d'organisation.

Pour internaliser la culture d'audit au sein des organisations, celles-ci doivent s'attacher au respect et à la mise en œuvre de normes d'audit interne professionnellement reconnues qui garantissent que les missions confiées aux auditeurs permettront d'atteindre dans les meilleures conditions d'efficacité leurs objectifs. Il s'agit de s'assurer du respect des règles ci-après :

1. L'indépendance des auditeurs par rapport aux activités qu'ils auditent, ce qui garantit des jugements sans partialité et sans préjugés.
2. Le positionnement de la structure d'audit dans l'organisation induit un niveau hiérarchique qui lui permet d'exercer ses responsabilités. Les auditeurs internes doivent bénéficier du soutien de la Direction générale afin d'exercer leur activité sans entraves. Le responsable de la structure d'audit doit entretenir une communication directe avec le management.
3. Les objectifs, les pouvoirs et la responsabilité de la structure d'audit doivent être définis dans un document officiel ayant obtenu l'approbation de la Direction générale. Ce document doit définir la position de la structure d'audit dans l'organisation, autoriser l'accès aux documents, aux personnes et aux biens et définir l'étendue des missions d'audit.
4. Le responsable de la structure d'audit doit soumettre annuellement à la Direction générale aux fins d'approbation le programme d'activité de la structure en accord avec les moyens humains dont il dispose et le budget nécessaire à sa couverture.
5. Il doit soumettre un rapport d'activité à la Direction générale annuellement, et plus fréquemment si nécessaire, relatant les constats d'audit importants qui correspondent à des dysfonctionnements préjudiciables pour l'organisation. Ces constats d'audit importants peuvent être des constats d'irrégularités, d'actes illégaux, d'erreurs, d'inefficacité, de gaspillage, d'inefficacité, de conflits d'intérêts et de faiblesse dans les contrôles.

6. L'objectivité de l'auditeur interne n'est pas remise en cause lorsqu'il recommande la mise en place de procédures et de systèmes de contrôle interne ou qu'il examine les procédures avant leur mise en application. Par contre, la conception, la mise en place et l'exploitation de systèmes ne relèvent pas des prérogatives de la structure d'audit. De même que cette structure n'a pas à rédiger de procédures. De telles activités risquent en effet de compromettre l'indépendance et l'objectivité de l'audit interne.

7. Les compétences professionnelles requises par l'audit interne nécessitent :

7.1. une sélection et une affectation du personnel qui garantit que la compétence technique et la formation générale des auditeurs internes sont d'un niveau compatible avec les audits à effectuer ;

7.2. une supervision adéquate des audits assurée par le responsable de l'audit ; celle-ci doit être permanente depuis la planification de la mission jusqu'à la remise du rapport d'audit ;

7.3. la formation continue, le sens des relations humaines et de la communication ;

7.4. la conscience professionnelle : en exerçant avec conscience, les auditeurs internes seront vigilants quant aux risques de fautes intentionnelles, d'erreurs ou d'omissions, de manque d'efficacité, de gaspillage. Ils doivent être en mesure de détecter l'existence de contrôles inefficaces en évaluant notamment la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle interne compte tenu des risques spécifiques à chaque fonction de l'organisation.

L'audit interne a pour objet de garantir que le système existant donne une assurance raisonnable que les objectifs généraux fixés préalablement à la détermination des objectifs opérationnels de l'organisation seront atteints de façon efficace et économique.

Les objectifs généraux qui précisent la finalité de l'organisation seront considérés comme étant atteints si :

- la fiabilité et l'exhaustivité des données produites par les entités qui composent l'organisation est reconnue ;
- le respect des politiques, plans, procédures, loi et réglementation est assuré ;
- le patrimoine de l'organisation est bien protégé ; ce qui suppose que les auditeurs internes doivent examiner les dispositions prises pour assurer la protection des actifs contre les différents risques de pertes résultant de vol ou de détournement, de l'incendie, d'activités irrégulières ou illégales ;
- les ressources sont utilisées avec l'économie et l'efficacité requises. Les constats d'audit doivent systématiquement faire état de situations de sous-utilisation des installations, de travaux improductifs, de procédures dont le coût n'est pas justifié et de sous- ou sur-effectifs. ■



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

Equipe projet SDSIC

Service de l'urbanisation du système d'information

Consciente de l'apport d'un système d'information (SI) fiable et efficace, la Trésorerie Générale du Royaume a fait de l'informatisation de ses services un choix stratégique et incontournable. A cet effet, une étude du *Schéma directeur du système d'information et de communication* (SDIC) a été entreprise depuis février 2004. Une présentation du projet a déjà été faite (cf. article dans *Al Khazina* n° 2), à l'occasion de son lancement le 12 mars 2004.

L'objectif du présent article est de donner un aperçu sur l'état d'avancement du projet, en présentant les principaux résultats des phases réalisées, à savoir le diagnostic du système d'information actuel et les principales recommandations issues du séminaire de créativité organisé le 22 septembre 2004.

Au cours de la première phase relative à l'étude de l'existant, les groupes fonctionnels et techniques, les utilisateurs sur le terrain ainsi que les partenaires ont été sollicités lors d'entretiens directs ou à travers des questionnaires.

L'analyse de l'existant a permis de montrer les forces et les faiblesses du SI actuel, qu'on peut résumer dans les points suivants :

- Beaucoup d'efforts ont été déployés pour couvrir les différents services et fonctions de la TGR. Quasiment tous les domaines ont bénéficié, à différents niveaux, d'applications informatiques.
- Les domaines opérationnels ont bénéficié de beaucoup plus d'efforts que les domaines de pilotage, d'encadrement et de communication. Les efforts ont été essentiellement déployés pour automatiser les tâches quotidiennes des utilisateurs.
- Les applications actuelles sont essentiellement des applications de production.
- Les outils d'aide à la décision nécessaires aux utilisateurs ne sont pas suffisamment développés dans l'actuel système d'information.
- L'absence totale d'intégration des applications actuelles est leur défaut majeur.
- L'interopérabilité des applications est quasi impossible, chaque application est un espace indépendant par ses informations, ses règles de gestion et ses traitements.
- Faible contribution pour la consolidation et génération automatique des données comptables.
- Beaucoup d'efforts sont nécessaires pour que les utilisateurs puissent s'appropriier les systèmes disponibles : formations, assistances, documentations, implication...

A l'issue de cette phase, une deuxième phase a été entamée, qui consiste à définir les orientations stratégiques du futur SI. Cette phase a été amorcée par l'organisation d'une journée de créativité et de réflexion sur les orientations stratégiques, le 22 septembre 2004.

Cette journée a été l'occasion de faire contribuer les cadres ainsi que les principaux partenaires de la TGR à la

réflexion et la définition des thèmes de progrès du futur système d'information.

La présence des principaux partenaires a permis d'enrichir la réflexion et les débats. En effet, la journée a vu la participation d'un bon nombre d'entre eux, à savoir Barid Al Maghrib, Bank Al Maghrib, la Caisse Marocaine des Retraites, la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Direction Générale des Impôts, l'Administration des Douanes et Impôts Indirects, la Direction des Affaires Administratives et Générales, le Contrôle Général des Engagements de Dépenses, la Direction du Budget, le Secrétariat Général du Ministère des Finances et de la Privatisation, la Direction des Domaines, la Direction Générale des Collectivités Locales, la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Équipement et des Transports, le Ministère de la Justice et la Direction Générale de la Comptabilité Publique française.

A travers des séances de créativité, les participants étaient invités à définir les objectifs spécifiques assignés au futur système d'information suivant trois principaux axes :

- la contribution du futur SI à la réalisation des missions de la TGR ;
- l'amélioration du service rendu aux clients et aux partenaires ;
- l'amélioration de la productivité des RH et la gestion des ressources matérielles.

Les principales recommandations issues de ce séminaire se résument aux thèmes suivants :

- l'intégration des SI inter-ministères et partenaires ;
- l'interopérabilité et l'intégration des applications TGR ;
- la dématérialisation des processus ;
- le recentrage du SI autour du client ;
- l'alignement de l'organisation et du SI ;
- le développement de la communication interne et externe ;
- la mise en place d'un plan complet pour la conduite du changement ;
- la mise en place d'une politique de sécurité et d'audit du SI ;
- l'organisation de la filière informatique ;
- le développement d'outils de contrôle et d'aide à la décision ;
- la gestion des projets SI.

La compilation de ces différents thèmes, la prise en compte des résultats de l'étude de l'existant ainsi que des orientations stratégiques formulées dans la note d'orientation générale de la TGR permettront de définir la charte des orientations stratégiques assignées au futur système d'information.

Sur la base de cette charte, la conception générale du futur système d'information sera enclenchée à travers l'urbanisation du SI. Cette troisième phase prendra fin avant la fin de l'année. Elle se poursuivra par l'élaboration d'un plan d'action à court terme ainsi que l'élaboration des scénarii de mise en œuvre et la planification de la solution retenue.

Une fable héroïque : le Chat de Bercy

Extrait de la *Revue administrative*, janvier 2004

Le DPMA* manqua s'étouffer ce matin-là lorsque le chef de service, soucieux, escorté d'un sous-directeur et d'un chef de bureau inquiets, lui tendit la facture de l'entreprise chargée du nettoyage : le montant affichait une hausse de 10 %. Une heure quotidienne devait être en effet consacrée à la chasse aux déchets alimentaires éparpillés dans Bercy par des fonctionnaires discrètement solidaires d'Olive. Ce jeune chat, noir et blanc sale, avait spontanément adopté pour foyer le vaste mausolée chémétovien où, hiératique et attendrissant, il veillait conjointement aux douaniers sur les allées et venues des personnels. Olive, bien qu'élevé par lui-même, se comportait en chat sociable et délivrait des ronrons affectueux aux humains s'attardant à le câliner.

Le DPMA ordonna immédiatement la rédaction d'une circulaire interne visant à interdire de nourrir le chat et organisa une réunion inter-services : humanité et efficacité administrative devaient se conjuguer pour trouver une solution à la pagaille actuelle. Il proposa d'affecter la mission de nourrir l'animal au poste de garde douanier qui présentait l'avantage d'une présence permanente et qui se verrait remettre à cet effet une portion quotidienne en provenance des cuisines de l'AGRAF*.

La DGDDI* objecta que l'entretien d'un chat n'entraînait pas dans ses 79 missions répertoriées, à l'heure où elle s'efforçait précisément de tailler dans celles-ci et où elle devait réduire ses effectifs. On ne pouvait lui demander tout et son contraire !

Les pompiers sollicités évoquèrent leurs sous-effectifs chroniques : ils avaient assez à faire, côté animalier, avec les canetons qui s'écrasaient chaque été, en apprentissage de vol, depuis les terrasses du ministère. D'ailleurs, la sécurité exigeait de tendre un velum sur Bercy et en priorité sur la cour d'honneur : le DPMA serait responsable si un caneton fracassait le crâne d'un ministre.

Le Budget s'insurgea devant l'ampleur du coût potentiel et demanda à la DP une étude sur le risque statistique de voir un canard assommer a) un ministre, b) un fonctionnaire. Les pompiers répondirent que la sécurité n'avait rien à faire du coût ni des statistiques : un lieu était sécurisé ou il ne l'était pas. La DAJ* approuva.

Le DPMA bougonna. L'affaire se présentait mal, et le mutisme des administrations témoignait de leur mauvaise volonté à collaborer. La porte s'entrouvrit à cet instant sur l'adjoint au chef de bureau (toujours inquiet) pour lui passer un message. Le visage du chef de bureau s'illumina,

et le DPMA vit le papier voler (comme les canetons du MINEFI, pensa-t-il, vaguement inquiet) de main en main jusqu'à lui. A la lecture du message, il poussa un soupir victorieux : les hôtesse d'accueil se portaient volontaires pour nourrir le chat.

C'est alors que la DAJ demanda la parole, et le DPMA eut un mauvais pressentiment.

La DAJ exposa que l'AGRAF avait un objet, pour lequel cette association recevait des subventions publiques, qui consistait à nourrir les personnels du MINEFI et non des chats : fournir de la nourriture à cet effet était donc illégal. Le Budget renchérit et évoqua le spectre de la Cour des comptes qui ne manquerait pas de relever le fait, voire d'en faire un trait d'humour acide aux dépens du MINEFI dans un prochain rapport public.

La DGCRF* releva que, pour d'évidentes raisons d'hygiène, la nourriture réservée au chat devrait être stockée dans un réfrigérateur à part. Il faudrait une subvention d'équipement spécifique pour l'AGRAF. Le Budget, d'une voix lasse, exigea un redéploiement au sein de la subvention.

La DPMA signala qu'il faudrait prévoir de toute manière une dotation de fonctionnement permanente pour frais divers d'entretien (litière, shampoing sec, vermifuge...) pour le chat, plus les frais vétérinaires.

Le Budget, exaspéré, critiqua les gestionnaires qui ne résolvait les problèmes que par des hausses de crédits. Vu la gravité de la situation des finances publiques et la nécessaire exemplarité du MINEFI, il fallait au contraire afficher des économies structurelles, en l'espèce, deux solutions immédiates au moins étaient à portée de main : la Seine d'un côté, le parc de Bercy de l'autre.

Cette suggestion sema trouble et confusion, une partie des gestionnaires étant également amis des félins. La DIRCOM ajouta que le MINEFI se privait d'une valorisation sympathique de son image de marque à peu de frais. La dernière enquête de satisfaction montrait un effritement inquiétant : l'indice de popularité du ministère, qui gravitait d'habitude autour de 10 %, venait de tomber à 8 %. Olive pouvait devenir une mascotte porteuse de sens dotée d'une forte dimension affective.

Le Budget ricana : il voulait bien garder le chat en échange de campagnes de promotion inutiles à 10 M mais pariait qu'on se retrouverait *in fine* avec les deux.

Le DPMA se tourna alors vers la DGI et la DGCP* en proposant de délocaliser le chat en province. Il y avait

sûrement une possibilité d'hébergement quelque part dans les 6 000 adresses du MINEFI !

Les frères ennemis, soudés dans le même rejet, s'exclamèrent que les réseaux, déjà en proie à des économies drastiques, soumis à une restructuration intense et complexe, ne joueraient pas les variables d'ajustement de la Centrale : on ne pouvait d'un côté réduire les effectifs et de l'autre les augmenter avec des chats ! En outre, les syndicats ne manqueraient pas de demander la création de 5 emplois pour prendre soin de l'animal en permanence compte tenu des 35 heures. De toute manière, la DGI et la DGCP avaient signé un contrat avec le Budget qui ne prévoyait pas l'entretien d'un chat : tout élargissement de mission se traduirait *de facto* par des crédits supplémentaires. La DREE, à qui personne ne demandait rien, se joignit au duo par prudence préventive.

Le Budget acquiesça mollement, tout en précisant en aparté à la DREE que le chat savait miauler en 3 langues.

Le DPMA, excédé, mit fin à la séance en déclarant que le problème du chat devait trouver une solution dans les meilleurs délais. 48 heures plus tard, il se voyait convoqué par un secrétaire général profondément énervé. Ce dernier brandissait une poignée de tracts de l'intersyndicale qui manifestait son soutien à Olive : « Solidarité avec Olive » ; « Non au limogeage d'Olive » ; « Aujourd'hui le chat, demain nos emplois » ; « La restructuration de la Centrale broie Olive sans pitié ».

Le SG, qui découvrait l'existence d'Olive, demanda au DPMA s'il n'avait rien d'autre à faire qu'à pourchasser un matou sans défense en déstabilisant ses délicates négociations syndicales et Bercy en mouvement. Le ministre l'avait en effet convoqué pour des explications impossibles à fournir : l'affaire du chat commençait à courir tel un incendie de pampa dans l'appareil de l'État. Un entrefilet sur Olive figurait dans le *Canard embruiné*, les ministres de l'Ecologie et de l'Agriculture avaient passé des petits mots en Conseil, une interministérielle menaçait, et une question risquait d'être posée le mercredi suivant au Parlement, selon l'attaché parlementaire du ministre. Bref, le DPMA disposait de 48 heures pour résoudre la question du chat.

Le DPMA en ronchonnant organisa *illico* une deuxième réunion inter-services.

La DAJ, soucieuse de réparer le trouble qu'elle avait initialement semé, arriva avec une solution. Il suffisait de convertir les apports en nature par des flux financiers et de régulariser ceux-ci : une dotation serait consacrée au chat par la DPMA, qui servirait à payer les repas et divers frais de l'animal à l'AGRAF. Un badge serait établi au nom d'Olive et confié aux hôtes. L'AGRAF fixerait un tarif « petit animal » à l'instar de la SNCF pour les billets de trains, par exemple.

Le Budget bondit : on confondait la DPMA avec un zoo : le contribuable ne payait pas le MINEFI pour financer les

chats ! Le DPMA s'imagina un bref instant en directeur de zoo et pensa par devers lui, au vu de la faune qui s'agitait dans la salle, qu'il avait toutes les compétences requises pour en tenir un.

La DAJ rétorqua que le chat ne serait pas subventionné mais rémunéré comme prestataire de services. Tout le monde, sauf le Budget, savait qu'un chat attrapait des souris et des rats. Or, ces derniers étaient nombreux à Bercy du fait de la proximité de la Seine. Un contrat serait donc à cet effet établi par le DPMA avec le chat.

La DGCRF s'inquiéta : ne fallait-il pas une mise en concurrence sur cette prestation, avec un appel d'offres plutôt qu'un marché de gré à gré ? Et que se passerait-il si d'autres chats étaient présentés par leurs propriétaires ?

La DRB* demanda une étude : le chat, certes solution écologique, présentait-il le meilleur rapport qualité-prix pour libérer Bercy des rongeurs ?

L'IGF* proposa de réaliser un benchmarking dans divers pays de l'OCDE avec rapport d'étape dans un mois, projet de rapport final dans deux et rapport définitif dans trois mois. Le DPMA devrait rapidement proposer une lettre de mission à la signature des ministres.

La DAJ émit la possibilité de créer un établissement public industriel et commercial qui hébergerait juridiquement le chat et permettrait de faire jouer la jurisprudence récente de la Commission européenne sur les prestations dites « in hous » (« in mouse » cria un plaisantin). Bien entendu, s'agissant d'une nouvelle catégorie d'établissement, un article de loi serait nécessaire.

L'APE* indiqua qu'un tel EPIC relèverait pleinement de son champ de compétences. Le Budget pouffa : l'APE, en contrôlant les activités commerciales d'un chat, justifierait enfin son existence. Il s'inquiéta ingénument de savoir si Andersen, KPMG et PWC ouvriraient un département félin pour sous-traiter les futures commandes de l'Agence.

Le DPMA, dubitatif, tout en saluant l'inventivité de la DAJ, souhaita une solution pour éviter un texte de loi. A sa grande fierté, l'illumination vint de sa propre direction : le chat était incontestablement un technicien spécialisé de haut niveau dans une compétence rare, la chasse aux souris, pour laquelle il n'existait pas de corps dans la fonction publique. Il remplissait donc pleinement les conditions de l'article 4 de la loi Le Pors 1984 : le DPMA pouvait le recruter sur un poste de contractuel, expert en dératisation, pour une période de 3 ans renouvelable une fois et donc le rémunérer en conséquence. La piste des vacances félines était également ouverte, éventuellement par le biais de l'entreprise de nettoyage qui pourrait accepter d'engager Olive pour l'employer au MINEFI.

Le Budget rejeta cette dernière solution : connaissant les gestionnaires et les syndicats, Olive serait d'ici 2 ans

sapinisé ou berkanisé et assis en pied d'un nouveau corps sur un emploi de fonctionnaire titulaire. Entre ces maux, la voie contractuelle restait encore préférable.

La DPMA objecta que la durée des contrats Le Pors ne couvrirait pas forcément la durée de vie d'Olive. Le Budget susurra que même si Olive avait 7 vies, chacune d'elles pouvait être courte ; le ton monta dans l'assistance,

La DRB proposa d'ajouter un 156^e sous-groupe de travail à ses activités pour définir des objectifs et des indicateurs afin de mesurer le taux d'efficacité d'Olive : nombre annuel de rats et souris à éliminer, taux de réussite, poids moyen par rongeur abattu, etc. Le chat devrait produire un rapport d'activité et de performance qui serait intégré au document que le MINEFI transmettrait au Parlement.

Simultanément, un conflit interne éclata parmi les 4 sous-directions et les 7 bureaux de la DPMA présents à la réunion : aucun cadre ne voulait voir figurer le chat dans son organigramme. Le DPMA agacé imposa à son chef de service, maussade, de prendre Olive comme chargé de mission à ses côtés.

Le Contrôle des dépenses engagées souhaita pouvoir disposer d'un approuvé des ministres sur la solution qui avait été trouvée, doublé d'un accord-express du directeur du Budget.

Lorsqu'il reçut l'approuvé, le ministre délégué au Budget sourit intérieurement : dans sa bonne ville d'Alençon, le chat aurait été directement confié par sa secrétaire aux jardiniers, et plus personne n'en aurait entendu parler. Mais l'État français était grippé au point de ne savoir même plus résoudre le problème d'un chat. Rien de plus dangereux que ces énarques armés de bonne volonté dans un tel contexte. Comment dans ces conditions réformer l'École, la Justice, la Sécurité sociale ? Il soupira et, accablé, visa l'approuvé.

La lecture de l'approuvé provoqua la septième crise de colère de la journée chez le ministre des Finances (et il n'était que midi, nota scrupuleusement l'huissier en chef, qui tenait les paris) : « Mettez des énarques autour d'un chat et ils le transforment en fonctionnaire ! » hurla-t-il. Il visa rageusement l'approuvé tout en demandant au Trésor une étude de privatisation du chat avec mise aux enchères et affectation du gain au désendettement de l'Etat.

C'est un DPMA fatigué mais, heureux, qui, ce soir-là, agita les approuvés au-dessus de la corbeille d'Olive installée dans son secrétariat, hors de portée du Budget. Olive ne leva pas la tête : elle était trop occupée à lécher les 5 chatons noir et blanc qui sommeillaient dans la corbeille...

* Abréviations

DPMA :	Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration
DAJ :	Direction des affaires juridiques
DGDDI :	Direction générale des douanes et droits indirects
DGCRF :	Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes
DGCP :	Direction générale de la comptabilité publique
DRB :	Direction de la réforme budgétaire
IGF :	Inspection générale des finances
APE :	Agence des participations de l'Etat

سندات
الخزينة
لسته أشهر
توظيف رزين



سندات الخزينة مضمونة من طرف الدولة.

سندات منتجة لفوائد محفزة.

تؤدي الفوائد بالتسبيق بنسبة 50 % عند الإكتتاب.

سندات الخزينة قابلة للتسديد بعد 3 أشهر.