

La dématérialisation de la dépense publique et la transformation digitale au Maroc: Etat d'art

The dematerialization of public expenditure and digital transformation in Morocco: State of art

TAHTAH Hind
Enseignante chercheuse
ENCG EI JADIDA
Université Chouaib Doukkali
LERSEM
Maroc
Tahtah.h@ucd.ac.ma

Date de soumission : 21/02/2022

Date d'acceptation : 26/05/2022

Pour citer cet article :

TAHTAH H. (2022) « La dématérialisation de la dépense publique et la transformation digitale au Maroc: Etat d'art », Revue Internationale du Chercheur «Volume 3 : Numéro 2» pp : 308 - 319

Résumé

La transition vers le digital est devenue aujourd'hui une nécessité et une opportunité à saisir vus les nombreux avantages qu'elle offre à tous les acteurs économiques et aux citoyens. De la simplification des procédures et la réduction des coûts et des délais, jusqu'à l'éradication de la corruption, plusieurs facteurs ont poussé les décideurs à adopter une stratégie de digitalisation des finances publiques et du service public en général. Ce processus a commencé bien avant la création de l'Agence de Développement du Digital, et le système GID est venu témoigner de la bonne volonté des acteurs de la gestion de la dépense en vue de passer le cap de la dématérialisation. L'ADD a été créée par la suite pour assurer le rôle d'intermédiaire entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette stratégie, en s'appuyant sur trois axes et quatre piliers pour une meilleure transition. Ce papier nous présentera le système GID, sa phase de conception et les étapes qui ont précédé sa mise en exécution, et nous rappellera par la suite les grandes lignes de la transformation digitale au Maroc, en citant les objectifs et les trois axes stratégiques prévus par l'ADD.

Mots clés : Digitalisation ; finances publiques ; GID ; ADD.

Abstract

The transition to digital has become a necessity and an opportunity to be seized, given the numerous advantages it offers to all economic actors and citizens. From the simplification of procedures and the reduction of costs and delays to the eradication of corruption, several factors have pushed decision-makers to adopt a strategy of digitalization of public finances and public service in general. This process started long before the creation of the Digital Development Agency, and the GID system is a testimony of the goodwill of the actors of the expenditure management to pass the dematerialization step. The ADD was subsequently created to act as an intermediary between the various actors involved in the implementation of this strategy, based on three axes and four pillars for a better transition. This paper will present the GID system, its design phase, and the steps that preceded its announcement, and will then remind us of the main lines of the digital transformation in Morocco, citing the objectives and the three strategic axes planned by the ADD.

Keywords : Digitalization ; public expenditures ; GID ; ADD.

Introduction

La digitalisation du service public et la dématérialisation des procédures administratives sont devenues incontournables pour le développement de l'économie nationale, en assurant la rapidité et l'efficacité des prestations, compte tenu de son rôle important dans l'attractivité des investissements, la création de l'emploi et la modernisation des services publics.

La digitalisation offre des prestations rapides et efficaces permettant une optimisation des efforts, du temps et du coût, à travers la simplification des procédures administratives et l'amélioration de l'accès à l'information, la réduction des disparités territoriales et sociales, le renforcement de la transparence et de l'intégrité, et la lutte contre toutes formes de corruption.

Cela a donné naissance à une panoplie de stratégies, dont font partie les projets E-Gov, Digital 2020, et la création, en 2017, d'une Agence nationale (ADD) dédiée au digital, et qui a pour but le développement du numérique et la mise en place d'une administration digitale. [1]

Cette transformation est accompagnée par une stratégie de formation destinée à faciliter le changement qui en découle. Il s'est avéré inéluctable de procéder par ces formations au profit des ressources humaines pour accélérer la digitalisation dans le secteur public, et en particulier dans le secteur des finances publiques vue la résistance au changement de la part de certaines catégories du personnel.

« En effet, la digitalisation se solde généralement par un changement structurel qui pourrait être perçu par les uns comme une découverte, une source d'apport de valeur ajoutée, mais pour les autres comme une véritable perturbation d'une situation de confort et de stabilité pouvant remettre en cause, les compétences, le positionnement et le rapport de force », a précisé Mme Sonia HAMAMOUCHE, Secrétaire Générale du Réseau des Instituts des Finances Publiques, Directrice-adjointe au Directeur des Affaires Administratives et Générales, Chargée du Pôle Formation MEFRA – Maroc, lors de la tenue des actes de la 4ème Conférence des Instituts des Finances Publiques d'Afrique, du Moyen Orient et des Caraïbes sur le thème « Formation et Digitalisation des Finances Publiques ».

En revanche, cette transformation est devenue inévitable. Le rapport du CNUCED de 2019 sur l'économie numérique prévoit une augmentation d'environ 10% de la contribution de l'économie numérique dans le PIB mondial, et ce à l'horizon de 2030, sachant qu'elle représente jusqu'à présent une part de 15,5%, ce qui donne une idée claire sur l'importance de ce secteur dans la promotion de la croissance économique.

Ceci nous a poussé à nous interroger sur les efforts qu'a fournis le Maroc pour assurer une bonne digitalisation du service public et des finances publiques.

En effet, la transformation numérique des finances publiques permet, sans aucun doute, de préserver les biens publics, de rationaliser la dépense, d'optimiser la recette, de garantir plus de traçabilité et de transparence. Dans ce cas, est-ce que notre pays a adopté la bonne stratégie pour réaliser ces objectifs ?

Pour répondre à cette problématique, ce papier nous présentera en premier lieu le système de la gestion intégrée de la dépense qui a été décidé en l'an 2000, sa phase de conception et les étapes qui ont précédé sa mise en exécution en 2010. Il nous rappellera par la suite les chantiers de la transformation digitale au Maroc, en citant les objectifs et les trois axes stratégiques prévus par l'agence de développement du digital.

1. Le système de Gestion Intégrée de la Dépense :

Le processus de digitalisation de la finance publique rentre dans le cadre général de la transition numérique de notre pays. La stratégie adoptée dans ce sens n'a pas manqué de réserver tout un champ à la gestion de la finance publique pour permettre une rationalisation de cette dernière, ainsi qu'une amélioration de son efficacité et de son usage.

Cette section se focalisera sur la présentation des efforts engagés par la direction du budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration et par la Trésorerie Générale du Royaume en vue de dématérialiser les finances publiques.

1.1. Contexte et historique de la création du système GID :

« La stratégie de digitalisation de la TGR a été déclinée en trois dimensions : Juridique, technique, et managériale. Ce processus a ainsi concerné les dépenses publiques, le recouvrement des créances et la paie du personnel. Ce qui a permis de mettre en place un système d'information cohérent, global et dynamique embrassant toutes les activités connectées de la Trésorerie Générale. : Commandes et dépenses publiques, traitement de la paie de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes publics », a précisé M. EL HASSANI, chef de la division de l'exploitation informatique - Trésorerie Générale du Royaume - Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, lors de actes de la quatrième édition de la CIFP. Cette stratégie améliorera la rationalisation de la gestion des services publics [2] à travers la réduction du coût de fonctionnement de l'administration, le renforcement de la fonction de programmation chez les ordonnateurs, la normalisation des dépenses publiques, l'accélération de la normalisation des cahiers des

charges des prestations fournies aux administrations, l'amélioration de la gestion des projets financés, la conception d'un système intégré de la gestion de la dépense (GID) et le développement de la fonction Audit interne.

En effet, la mise en place des systèmes intelligents tel que le GID (Gestion intégrée de la dépense) constitue un progrès réalisé au niveau du développement du numérique et de la technologie au Maroc. Le GID permet aux ordonnateurs et aux sous-ordonnateurs de gérer les dépenses publiques avec plus de pertinence. Il moyenne la réduction des délais et du coût des actes, la simplification des procédures et la génération en temps réel des informations budgétaires et comptables [2].

Le Maroc se voit également enchaîné dans sa gestion des finances publiques par les recommandations de certains organismes internationaux tels que le FMI et la banque mondiale. Il doit répondre à certains critères fixés par ces organismes dans le but de respecter la transparence des procédures budgétaires en assurant par exemple l'accès du grand public aux informations budgétaires, en définissant les rôles et les responsabilités des agents impliqués dans la gestion des finances publiques, en réformant l'administration et la fonction publique grâce à des procédures anti-corruption par exemple, et en recourant à des systèmes d'évaluation et de contrôle périodiques.

Dans ce cadre, des rapports d'audit de performance ont commencé à être publiés d'une manière périodique par le ministère de l'économie et des finances [3]. Le but de ces rapports est de mettre en place une nouvelle approche axée sur la logique du résultat et de la performance, à travers [2]:

- ❖ Le renforcement de la marge de manœuvre des services administratifs par l'instauration de la globalisation des crédits favorisant ainsi une gestion plus dynamique des crédits et une rapidité d'action des gestionnaires ;
- ❖ La responsabilisation accrue des sous-ordonnateurs à travers la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services extérieurs. La contractualisation est censée promouvoir un cadre de dialogue sur la performance et favoriser un meilleur suivi de l'exécution des projets ainsi qu'une évaluation régulière des réalisations ;
- ❖ La mise en avant de la politique de proximité et de la culture de participation par la promotion des relations de partenariat entre les organismes publics et les représentants de la société civile ;

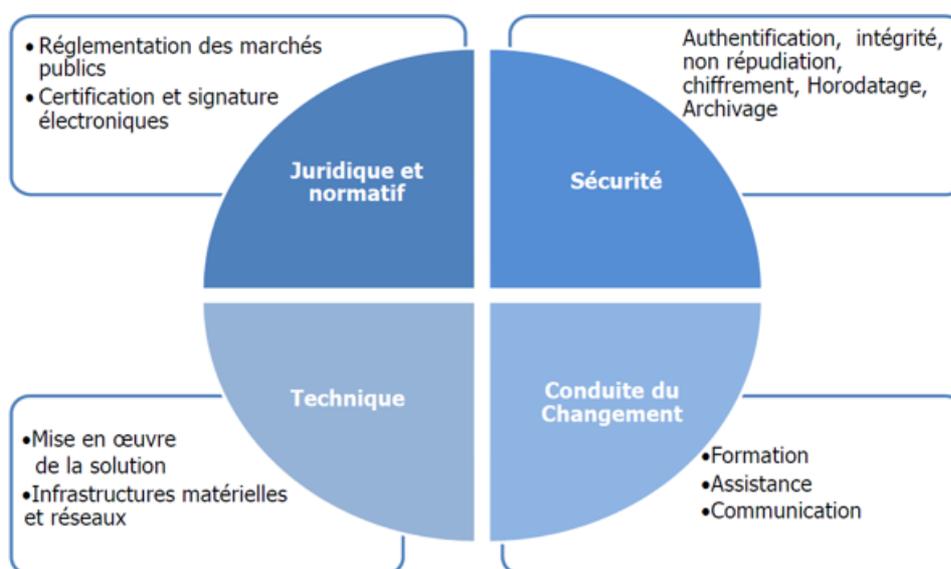
- ❖ L'amélioration de la visibilité budgétaire dans une perspective pluriannuelle avec la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- ❖ La refonte du contrôle de la dépense publique à travers l'allègement du contrôle a priori, l'internalisation graduelle au sein des services gestionnaires du contrôle de régularité et le développement de l'audit de performance.

En vue de digitaliser la dépense publique, la TGR a adopté un programme multidimensionnel, illustré dans la figure N°1, et qui repose sur le développement d'une cadre juridique basé sur la réglementation des marchés publics en vigueur [3], ainsi que sur la création de certification et de signature électronique.

Le volet technique consiste à mettre en œuvre une solution informatique sécurisée, permettant une authentification personnalisée, un chiffrement des informations et un bon archivage des données utilisées, donnant même la possibilité d'avoir des rapports instantanés sur l'activité budgétaire de l'administration en question.

Finalement, le volet managérial permet d'accompagner la transition vers le digital par des formations, en assurant une assistance technique et en communiquant avec les praticiens dans les administrations.

Figure N°1 : Un programme multidimensionnel



Source : <http://www.icpc.ma>

En janvier 2010, la TGR a procédé à la généralisation du déploiement du système d'information de la gestion intégrée de la dépense à l'ensemble des départements ministériels. La conception du système GID se présentait comme la 32ème action à réaliser, dans le cadre

du deuxième axe de la rationalisation de la gestion des services publics, faisant partie du plan d'action de la réforme administrative au Maroc [3].

Le trésorier général du royaume, Noureddine BENSOUDA, avait précisé lors d'un entretien que le système GID couvre toutes les procédures qui prennent en charge l'exécution de la dépense publique depuis la mise en place des crédits jusqu'à l'élaboration des comptes administratifs de la loi de règlement, en passant par les phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de règlement [4].

Le système est unifié et commun à l'ensemble des acteurs institutionnels de la dépense publique, et il porte également sur toutes les composantes du budget de l'Etat notamment le budget général, les comptes spéciaux du trésor (CST) et les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA).

1.2. Les objectifs du système GID :

Les objectifs de la mise en œuvre de ce système peuvent être résumés en quatre points essentiels [5] :

- ❖ L'accélération du traitement des actes liés à la dépense dans le respect de la législation en vigueur ;
- ❖ La rationalisation et la simplification des circuits et des procédures d'exécution des dépenses publiques, à travers le principe de la saisie unique de l'information et de sa communication aux partenaires concernés ;
- ❖ Le rapprochement des écritures et la concordance à tout moment, entre les comptabilités des différents intervenants dans le processus d'exécution de la dépense ;
- ❖ L'accélération du processus d'élaboration des lois de règlement ; grâce à l'élaboration des tableaux de bord nécessaires à un meilleur suivi de l'exécution des actes liés à la dépense de l'Etat.

1.3. Les étapes de la conception du système GID :

La mise en place de ce système a été faite en quatre étapes majeures [6] :

- ❖ La phase étude de conception : cette étape a pris cinq ans pour aboutir, lancée en 2000, impliquant tous les opérateurs de la dépense (Budget, ordonnateurs, contrôleurs et comptables), réunis plus de 300 fois pour discuter et réussir à intégrer un ensemble de procédures communes et partagées par les différents acteurs du circuit de la dépense (conceptual design) au sein d'un système informatique unique qui permette de mutualiser l'information en temps réel.

- ❖ La définition d'une cartographie des besoins et moyens des différents opérateurs de GID : cette étape a été réalisée début 2006 et a permis d'élaborer un annuaire de l'ensemble des acteurs de la dépense, de recenser et de décrire les compétences et les profils des intervenants de la gestion de la dépense publique, d'inventorier et d'évaluer les infrastructures techniques, les applications et les réseaux informatiques actuellement utilisés, de mettre en évidence les échanges d'informations existants, et de rassembler les besoins des partenaires de la dépense.
- ❖ La mise en marche d'une plate-forme d'échanges qui permet d'offrir aux utilisateurs une partie des fonctionnalités de GID afin de les habituer à travailler avec ce système et de faciliter la transition vers le système définitif par la suite.
- ❖ Cette plate-forme d'échanges a permis de développer deux fonctions majeures, assurer aux ordonnateurs et aux sous-ordonnateurs informatisés, aux contrôleurs, aux comptables, et à la direction du budget, un service centralisé de messagerie sécurisée pour l'envoi et la réception des données relatives aux actes de gestion gestet offrir aux ordonnateurs et sous-ordonnateurs ne disposant pas d'application informatique propre la possibilité d'accéder via Internet au portail de la TGR et de bénéficier des services de saisie en ligne de leurs actes de gestion.
- ❖ Le déploiement de la solution-cible : cette étape consiste à choisir une architecture générale du système, à faire une étude d'urbanisation confiée aux deux cabinets spécialisés INEUM et VALIANS, et à poursuivre avec une re-engeniérie des procédures budgétaires et comptables. Par la suite, le sous site-pilote a été mis au test en 2008, avant de passer à son installation effective sur trois années à partir de 2009.

C'est ainsi que le système GID est devenu actuellement un outil efficace qui aide à la préparation et à l'élaboration du budget, il permet la gestion des crédits budgétaires, l'exécution des dépenses, la prise en charge des recettes liées à la dépense, le traitement des opérations de fin de gestion, la tenue de la comptabilité budgétaire, et génère également des tableaux de bord et des outils offerts au niveau décisionnel.

2. Les grandes lignes de la transformation digitale au Maroc :

L'Agence de Développement du Digital (ADD) a été créée en 2017 en vue de mettre en œuvre la stratégie de l'Etat en matière de développement du digital.

Le but de la création de cette agence est d'améliorer la qualité du service public, d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie nationale et de réduire les inégalités sociales.

L'Agence a eu affaire à une mission transverse, elle devait agir horizontalement pour structurer l'écosystème du digital marocain.

L'Agence a adopté 3 axes principaux, dont l'objectif étant de réussir la transformation économique d'ensemble, tout en impactant positivement les outils, méthodes et mécanismes de gestion de l'Administration.

Lors de son conseil d'administration tenu le 23 décembre 2019, l'ADD a présenté une stratégie qui repose sur trois volets et sur quatre piliers [7]:

Figure N°2 : Volets et piliers stratégiques



Source : La note d'Orientations Générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025

Comme le montre la figure N°2, les trois axes stratégiques principaux de cette mission sont :

- ❖ La transformation digitale de l'administration marocaine : Pour cet axe, la stratégie prévoit la mise en place d'un cadre global d'interopérabilité effectif des administrations et la génération de certains prérequis fondamentaux. Elle envisage ensuite de créer un laboratoire d'innovations permettant de développer des initiatives digitales structurantes en vue d'accélérer les transformations digitales des services publics. En dernier lieu, elle veut permettre une digitalisation de bout en bout des parcours de services publics citoyens et entreprises se focalisant sur les besoins des usagers, regroupant ainsi plusieurs services de base parmi les plus courants pour le citoyen et l'entreprise.
- ❖ Le développement accéléré de l'économie digitale au Maroc : Ce volet a pour objectif d'accélérer la transformation digitale de l'économie marocaine. Il vise la mise en place d'une politique de développement volontariste des secteurs de la technologie et mise également sur des technologies d'avenir. Par ailleurs, notre pays doit augmenter son investissement dans le domaine de la Recherche et du développement, de construire en vue d'encourager l'innovation dans de nouveaux secteurs axés sur la

technologie, et inciter ainsi l'initiative privée et accompagner les entreprises dans cette transition vers le digital.

❖ Inclusion sociale et développement humain :

Dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens via le digital [10], l'ADD a opté pour la mise en place de services plus simples et mieux adaptés aux besoins, et à faciliter l'accès à l'information, et ce même pour les populations fragiles, pour assurer en partie l'égalité d'accès aux services publics, et participer au désenclavement de la population rurale. Pour réussir l'action sur cet axe, l'ADD a prévu d'agir sur l'éducation en incitant l'utilisation des NTICs dans le domaine de l'enseignement et de la formation [11], sur la santé en encourageant la télémédecine et la prise en considération du dossier médical électronique, et sur le développement du mobile money pour désenclaver financièrement les populations fragiles et non bancarisées.

En revanche, et dans le but de permettre une meilleure exécution de cette stratégie, quatre piliers transverses ont été fixés pour améliorer l'environnement de cette transition digitale, nous parlons de mettre en place un cadre réglementaire adapté, d'assurer une génération digitale moyennant une formation et une initiation de la nouvelle génération au Digital à travers des programmes de formation nationaux, de développer une infrastructure digitale capable de supporter cette transition grâce à des plateformes d'interopérabilité, à des solutions digitale de bout en bout et à la création d'applications sectorielles dans le cadre de l'intelligence artificielle.

Le dernier pilier à un aspect plutôt culturel, vues les conséquences inévitables qu'aura cette transition sur l'organisation et sur les populations concernées, de créer une dynamique d'adhésion autour de ces projets et de développement de la confiance numérique.

Conclusion

Le Maroc a déployé plusieurs moyens en vue d'assurer une bonne transition vers le digital, d'asseoir solidement les valeurs d'éthique et de moraliser les administrations publiques, ce qui permettra de simplifier les procédures administratives, réduire la paperasse et le niveau de bureaucratie, rapprocher l'administration du citoyen, rationaliser les charges de consommation administrative et assurer une meilleure gestion des délais, et éviter enfin toute sorte de corruption.

Pour mieux élaborer les assises de la stratégie de digitalisation, l'Agence de Développement du Digital a été créée, s'appuyant sur trois axes et quatre piliers qui vont assurer une transition

souple et garantie vers une digitalisation efficace, englobant tous les acteurs économiques, et permettant un accompagnement qui s'avère inéluctable à cette transition.

Quant à lui, le système GID, même s'il a pris des années d'étude et de mise en œuvre avant son application effective, a présenté plusieurs avantages que ce soit pour l'administration ou pour les entreprises, il a permis l'unification des procédures budgétaires et comptables et le renforcement du contrôle durant tout le cycle de la dépense, en améliorant la traçabilité, en responsabilisant les ordonnateurs détenant une signature électronique unique et personnelle, et en simplifiant les pièces justificatives de la dépense à chaque étape de sa réalisation. Le système doit cependant être mis à jour de façon à ne plus demander des pièces justificatives physiques.

Le Maroc pourrait sans doute dépasser le cap de la transition digitale, néanmoins il faudrait préciser que ceci va demander plus d'effort pour combattre la réticence des ressources humaines face à ce changement en les accompagnant avec plus de formations et de campagnes de sensibilisation face à ce changement.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Institut des Finances, «Formation et Digitalisation des Finances Publiques,» chez *Les actes de la 4ème Conférence des Instituts des Finances Publiques d'Afrique, du Moyen Orient et des Caraïbes*, Rabat, 17 et 18 Février 2020.
- [2] Gouvernement du Maroc, «Programme eGouvernement, Maroc numeric 2013,» 2011.
- [3] Trésorerie Générale du Royaume, «La dématérialisation des procédures de passation des marchés publics,» 2010.
- [4] Direction du budget, Ministère de l'économie, des finances et de la réforme administrative, «Rapport d'activité,» 2019.
- [5] M. Bousta et B. Abdessadek, «Audit de performances Exercices 2007 et 2008,» Ministère de l'économie et des finances, 2010.
- [6] Ministère de l'économie et des finances, «Arrêté relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés Publics,» Bulletin officiel, 2014.
- [7] Ministère de l'économie, des finances et de la réforme Administrative, «La Réforme Administrative au Maroc,» 2019.
- [8] Ecoactu, «Entretien Noureddine BENSOUDA,» 29 Avril 2020. [En ligne]. Available: <https://www.ecoactu.ma/commande-publique-gid-tgr/>.
- [9] Trésorerie Générale du Royaume, «La gestion intégrée de la dépense, Le système d'information pour la gestion efficiente de la dépense budgétaire,» 2010.
- [10] Banque mondiale, «Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques,» 2007.
- [11] Agence de développement du Digital, «La note d'Orientations Générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025,» 2020.
- [12] Conseil Economique, social et environnemental, «La transformation digitale au coeur du Service au Citoyen et pour un Développement Economique Fort,» 2016.
- [13] Ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies, «Maroc numeric 2013: Stratégie Nationale pour la société de l'information et de l'économie numérique 2009-2013,» 2009.