

# REPERES

N° 16 / octobre - décembre 2007

<b>EDITORIAL</b> .....	2
<b>FOCUS :</b>	
• La compensation, une réforme inéluctable .....	3
<b>TRESOR PUBLIC :</b>	
• La mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel .....	6
• L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : le point de vue du directeur général de la comptabilité publique.....	12
<b>FINANCES PUBLIQUES :</b>	
• Retraites : faut-il abolir les régimes spéciaux ? .....	17
• Etude sur l'autonomie financière de la Cour des comptes .....	19
• Stop corruption now.....	30
<b>POLITIQUE ECONOMIQUE</b>	
• Convertibilité du dirham : encore du chemin à parcourir.....	34
• Loi de finances 2008 .....	40
• Gestion déléguée : un vent de renationalisation .....	43
<b>BANQUE</b>	
• Coquillages, pièces ou cartes à puces, le rôle vertueux de la monnaie .....	47
• Fusions – acquisitions, comment réussir une fusion bancaire .....	51
• Système de paiements : BAM publie son premier rapport annuel.....	56
<b>NTIC ET GRH</b>	
• Quels ingénieurs pour demain ? .....	58
• Informatique, Internet, télécoms : la révolution que nous sommes en train de vivre .....	60
• La réforme de la formation à la DGI, pourquoi réformer ce qui marche ? .....	63
• Le paiement en ligne : la confiance au cœur du commerce électronique .....	68
<b>CHRONIQUE</b>	
• Luca Pacioli, le père de la comptabilité ? .....	74
<b>A LA UNE DES PERIODIQUES</b> .....	78

## EDITORIAL

*Le projet de loi de finances 2008 a été préparé dans une ambiance très particulière, notamment la nomination du nouveau gouvernement et les signes prémonitoires d'une crise financière internationale. Il est établi sur la base d'un taux de croissance de 6,8% du PIB et d'un taux d'inflation de 2%.*

*Ce projet donne la priorité aux secteurs productifs autres que l'agriculture qui auront des effets d'entraînement sur les secteurs sociaux, l'une des préoccupations majeures du gouvernement. Pour ce faire, l'effort en matière d'investissements publics sera intensifié dans des domaines stratégiques tels que les ports, les réseaux de transports terrestres et ferroviaires, quant à l'investissement privé, il concernera la consolidation de l'institutionnalisation des rapports entre l'Etat et le secteur privé. Pour les secteurs sociaux, le projet accordera une place particulière pour l'amélioration du pouvoir d'achat des populations, le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion. Ainsi, la part allouée au social s'élève à 50 % du budget général de l'Etat (les charges de compensation absorbent la part du lion du budget, soit une progression de 49%).*

*Le projet de loi de finances 2008 prévoit des ressources et des charges en hausse respectivement de 9,27% et de 7,05% par rapport à 2007. Pour les recettes, cette hausse est le résultat de l'amélioration des recettes fiscales de 17,55% (les recettes de privatisation ne représentent que 2 % des prévisions des ressources hors emprunts). Le différentiel prévu entre recettes et dépenses donnera un déficit budgétaire de 3% du PIB (contre 1,9 en 2007).*

*La politique budgétaire du Maroc semble ainsi, à travers la loi de finances 2008, débarrassée des sacro-saints grands équilibres macroéconomiques et désormais, l'effort portera sur la recherche d'une croissance durable via l'investissement social avec un déficit maîtrisable.*

***Le Service de la Documentation  
et de la Diffusion de l'Information***

## La compensation : une réforme inéluctable

Larabi Jaidi

La Lettre du CMC- novembre 2007

La politique de compensation des produits alimentaires fait partie des thèmes récurrents de la politique économique nationale. Initiée dans une perspective de régulation des prix par un mécanisme de compensation des coûts, cette politique s'est transformée en une simple subvention. L'objectif social a fini par prévaloir sur l'objectif économique et financier. Les subventions représentent près 4% des dépenses budgétaires. Un poids qui devient de plus en plus contraignant dans la gestion des finances publiques. Les réformes Initiées Il y a quelques années sont restées Inachevées. Celles qui sont en gestation pourront-elles parvenir à sortir la Caisse de cette Impasse financière et sociale?

Le poids budgétaire de la compensation dans la structure du budget de l'Etat, représente actuellement une enveloppe globale de 20 Milliards, une estimation établie sur la base d'un prix du pétrole brut moyen sur le marché international de 75 dollars le baril. Ce poids rend nécessaire la mise en œuvre d'un programme global de réforme du système de compensation visant d'une part, la préservation du pouvoir d'achat des catégories sociales les plus démunies et d'autre part, une meilleure allocation des ressources publiques dans ce domaine. Voilà plus de dix ans que l'on envisage de résoudre le dilemme que constitue cette charge du budget. Les efforts entrepris n'ont jamais eu l'ambition d'une politique globale socialement acceptable. Les tendances favorables des cours internationaux des matières

premières ont permis de différer des décisions douloureuses.

### Les effets complexes et sensibles de la décompression

Contrainte financière oblige, le sempiternel débat sur le devenir de la compensation resurgit de nouveau. Avec comme arrière plan l'exigence d'une meilleure allocation des ressources et une sélectivité dans l'orientation des transferts. Le poids budgétaire de la compensation dans la structure du budget de l'Etat, représentant US le baril, rend nécessaire la mise en œuvre d'un programme global de réforme du système de compensation visant d'une part, la préservation du pouvoir d'achat des catégories sociales les plus démunies et d'autre part, une meilleure allocation des ressources publiques dans ce domaine. Les Pouvoirs publics souhaitent modifier le régime des subventions (et certaines furent rapidement éliminées), mais la suppression des subventions aux produits de grande consommation (sucre, blés, huiles de graines) posait un problème de progressivité et d'opportunité: en effet, ces suppressions auraient significativement réduit le pouvoir d'achat des couches modestes de la population, en même tant que ces produits étaient largement importés pour satisfaire la demande nationale, à des prix inférieurs aux prix nationaux, ouvrant donc la possibilité de prélever une compensation. Les politiques d'ajustement structurel de l'agriculture exigeaient la suppression des subventions à la production et à la consommation pour mettre fin aux distorsions de

prix. Dans des conditions bien définies, il était possible de tempérer les effets négatifs des suppressions auprès de certains groupes en prenant une série de mesures ciblées. La position était de soutenir que le produit des prélèvements seraient utilisés pour le développement de la même filière (sucre et huile notamment) qui demandait à être protégée, sous réserve de restructuration. Les prélèvements n'avaient pour but que de développer la filière avec un objectif de "solde net nul du Trésor.", et non de procurer à l'Etat des ressources budgétaires supplémentaires non affectées. L'accroissement prévu de la productivité sur la filière permettrait un rapprochement des conditions de l'échange international à terme. Rendu prudent par les émeutes de la faim du début des années 80, provoquées par le fort renchérissement des produits à base de blé, les pouvoirs publics ont privilégié partout la progressivité, mais sans jamais remettre en cause l'objectif d'assainissement économique. Près de la moitié des subventions va au tiers de la population qui se situe en haut de l'échelle des revenus. L'Etat doit-il et peut-il continuer de supporter ces dépenses mal ciblées.

### L'impasse des Réformes

Les pouvoirs publics avaient envisagé une politique de suppression partielle des subventions en les orientant vers des groupes cibles. Une approche idéale sur le plan du principe mais malaisée dans l'application. Le ciblage par une discrimination des prix favorable à des produits de deuxième choix a eu des effets limités (farine de qualité inférieure) et serait difficile à étendre aux autres produits (huile ou sucre). Certaines options comme l'utilisation de tickets alimentaires, n'ont pas été retenues,

vraisemblablement du fait des coûts administratifs excessifs qu'elles entraînent.

A la suite de la libéralisation des filières sucrière, oléagineuse et céréalière, le système de compensation des prix de vente au public concerne le sucre, la farine et le gaz butane auxquels se sont ajoutés à partir de la fin de l'année 2000 les produits pétroliers. Cette libéralisation a consisté dans: la libéralisation des importations; la libéralisation des prix agricoles ainsi que celle des prix et des marges industriels ; l'institution d'une protection à la frontière ; la forfaitisation de la compensation pour le sucre; le maintien des prix de vente à la consommation réglementés pour la farine nationale. Le choix d'une gestion efficiente des subventions ciblées s'avère délicat. Une décompensation brutale pourrait conduire à une déstabilisation sociale. Ne serait-il pas plus opportun de mettre en œuvre une politique alternative progressive qui combinerait différentes mesures? Ainsi, une réduction des gaspillages de ressources peut être réalisée par la révision des modes de calcul et de paiement des subventions, celles-ci devraient être payées en fonction des unités de produits traités plutôt qu'en fonction des déficits des entreprises. Il en est de même de l'assouplissement des circuits de distribution en éliminant les quotataires qui prélèvent une partie des marges sans que leur fonction ait une raison d'être économique.

### L'alternative des transferts liquides

Les transferts en liquide peuvent être définis comme étant la provision d'assistance aux pauvres ou à ceux qui pourraient le devenir sans cette aide, sous forme d'argent liquide. Il n'existe que peu de programmes d'aide en liquide dans les pays en développement et

ceux qui existent sont à petite échelle. L'assistance en liquide statutaire et les programmes d'assurance se trouvent davantage dans les pays de revenus moyens ou en transition. Dans les pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, les transferts en liquide constituent la méthode principale de protection sociale par couverture. Les programmes de transferts en liquide sont moins aptes à modifier les prix que les programmes indirects, et ils offrent plus de choix aux bénéficiaires. Cependant, la gestion de programmes de transferts en liquide nécessite beaucoup plus d'informations que la détermination et la gestion de programmes indirects, mais les programmes ciblant des groupes d'individus vulnérables facilement identifiables peuvent éviter les difficultés rencontrées lors de l'application d'enquêtes sur le pouvoir d'achat ou sur les revenus afin de déterminer l'éligibilité au programme. Les transferts en liquide ne doivent pas être importants pour offrir une protection efficace. Si des ménages à bas revenu reçoivent déjà une partie de leurs revenus d'activités du secteur informel ou

de transferts privés, des transferts en liquide peuvent être utilisés pour partiellement réduire le fossé de la pauvreté plutôt que pour fournir un remplacement total des revenus. Il est possible qu'un marché du travail défavorable et que les effets provenant des problèmes attribués aux transferts statutaires en liquide puissent diminuer les bénéfices collectifs du programme, mais ceci pourrait être surmonté en fournissant des stimulants à la recherche d'emploi aux bénéficiaires. Les programmes de transferts en liquide peuvent être utilisés également pour lutter contre la discrimination par le sexe. Les allocations familiales, retraites sociales et transferts en liquide liés à l'assiduité scolaire ont tendance à avoir des effets positifs sur la discrimination liée à l'identité sexuelle. Il s'avère difficile de maintenir un soutien politique pour les programmes de transferts en liquide. Il est primordial d'assurer aux électeurs que les objectifs du programme sont largement compris et considérés, d'une manière générale, comme solides et efficaces, afin de conserver à la fois la confiance des électeurs et un soutien politique.

## La mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

Jean-Louis NINU, Trésorier Payeur général  
Gilbert Toulcoat, Trésorier Payeur général

La Revue du Trésor- juillet 2006

### **Une création justifiée des services de contrôle budgétaire ministériel (SCBCM)**

La multitude des acteurs centraux d'exécution de la loi des finances (contrôle financier central - Paierie générale, Agence comptable centrale) rendait très complexe l'organisation comptable et financière.

La création de services de contrôles budgétaires et comptables ministériels était donc pleinement justifiée.

Le regroupement sur un seul acteur du MINEFI du contrôle financier central, de l'assignation des dépenses et des recettes ainsi que la coordination du réseau comptable et financier relève d'une démarche de simplification ayant pour objectif une plus grande efficacité dans l'exécution du budget et une meilleure tenue de la comptabilité de l'Etat.

### **Une démarche de simplification systématique**

**La réduction du nombre d'Interlocuteurs pour chaque ministère favorise une meilleure lisibilité.**

La très grande majorité des comptables publics avait une vocation interministérielle alors que les contrôleurs financiers centraux t dédiés à un seul ministère avec des portefeuilles de contrôle disparates reposant sur l'histoire.

Les nouveaux services ont instauré un interlocuteur financier unique par ministère tout en conservant la compétence interministérielle des trésoriers-payeurs généraux au plan local.

**Le rapprochement du comptable public du gestionnaire public crée la confiance.**

Le maintien d'une grande distance entre les acteurs d'une même, comptabilité pouvait engendrer des erreurs potentielles, des difficultés d'exécution ou

encore le développement de cultures comptables différentes.

La présence des services de contrôle comptable ministériel au sein même des ministères simplifie la relation avec le gestionnaire public et, par échanges quotidiens, génère une confiance. La, proximité facilite la tenue d'une comptabilité de l'Etat qui est désormais partagée avec le gestionnaire.

**La nouvelle organisation d'exécution de la dépense supprime les redondances des contrôles et simplifie les procédures de paiement.**

L'addition des contrôles du gestionnaire, du contrôleur financier du comptable public, tous effectués selon des organisations différentes et parfois en absence de dialogue, aboutissait souvent à des redondances.

La précédente organisation était donc un obstacle à la mise en place d'une chaîne unique de contrôles et d'exécution dépenses de l'Etat.

### **Une volonté de plus grande efficacité des procédures**

**La modernisation de l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat**

La mise en place de services de CBCM a été l'occasion d'innover et de moderniser l'exécution de dépenses et de recettes en s'inspirant des meilleures pratiques des secteurs publics et privés. Dans ce cadre, la création des « services facturiers » est un progrès décisif.

Ainsi, après avoir vérifié informatiquement la constatation du service fait, les SCBCM régleront directement les factures des fournisseurs de l'Etat.

Plus qu'une évolution, ce dispositif est une révolution dans l'efficacité et dans la qualité de la gestion publique. Deux SCBCM disposent, d'ores et déjà, de telles structures. Un ministère de

l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères). Dès le 1er janvier 2007, d'autres « services facturiers » seront créés en accompagnement du transfert d'assignation de la dépense. A terme, l'ensemble des dépenses sera traité selon cette nouvelle procédure directement inspirée du secteur privé.

### La réduction des délais de traitement des dossiers

L'annualité budgétaire impose une gestion optimale des délais; cette obligation a été accentuée par la nouvelle loi organique avec la limitation des reports de crédits.

L'existence des services du contrôle budgétaire et comptable ministériel constitue à cet égard une garantie d'obtenir l'optimisation de la gestion des délais comme le prouvent les expérimentations en cours, notamment la création de services facturiers. Au plan central, les délais de traitement des dossiers de paiement seront dorénavant divisés par deux, voire par trois.

### La qualité comptable indispensable à la certification des comptes

La certification du compte de l'Etat par la Cour des comptes implique la mise en place d'un contrôle interne comptable sur l'ensemble des opérations de l'Etat. Cette tâche nouvelle dont la réalisation est toujours délicate dans une grande organisation se trouve grandement facilitée par la création des SCBCM.

En s'inspirant d'un référentiel de contrôle interne commun et en veillant au respect de treize normes applicables à la comptabilité de l'Etat, chaque SCBCM pourra pour son ministère sécuriser et documenter les procédures sur l'ensemble du territoire et produire au service de la fonction comptable de l'Etat des comptes certifiables par la Cour des comptes.

### Amélioration de la gestion publique

C'est aussi à un enrichissement de la gestion publique que les SCBCM vont participer activement. Les restitutions comptables et budgétaires pourront, désormais, s'adapter aux besoins des

différents utilisateurs: les ministères gestionnaires, le MINEFI, la Cour des comptes, le Parlement, le citoyen.

La garantie d'une base unique de traitement de l'information financière provenant des comptes certifiés sera le gage d'une amélioration déterminante dans la transparence et de la qualité de gestion.

## Une mise en place rapide des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

La création des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel par le décret du 18 novembre 2005 a été précédée et préparée par des expérimentations et des préfigurations du département comptable ministériel qui ont eu également pour objectif de tester une meilleure articulation des contrôles comptables avec ceux du contrôle financier central.

2003-2005 : expérimentation et préfiguration du département comptable ministériel

### Les expérimentations du département comptable ministériel

La nouvelle fonction comptable repose sur le partage, sous la responsabilité du comptable, des enregistrements comptables entre les services gestionnaires et les services du comptable et à un renforcement significatif des travaux conjoints en matière patrimoniale et dans le suivi des programmes. Cela a conduit à retenir le principe d'un rapprochement des services et à l'expérimenter soit sur une base de proximité physique, soit par spécialisation d'un comptable par ministère.

Le ministère de l'Intérieur a ainsi expérimenté l'installation d'une antenne de la Paierie générale du Trésor à proximité immédiate de services d'administration centrale. Un receveur des finances chargé de

mission a ainsi, dans le cadre d'un protocole Budget - Intérieur et d'une lettre de mission, exercé les contrôles de payeur sur les dépenses d'administration centrale à compter.

Le ministère du Budget a ainsi élargi l'expérimentation à partir du 1er janvier 2004 avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense par le biais d'une extension, à titre expérimental, des compétences respectivement du trésorier- payeur général pour l'étranger et de l'agent comptable des services industriels de l'Armement.

Ces deux comptables spécialisés - assistés également d'un receveur des finances chargé de mission - sont ainsi devenus assignataires de plein exercice des opérations de l'ordonnateur principal en dépenses et en recettes en lieu et place de la Paierie générale du Trésor et de l'Agence comptable centrale du Trésor.

Ces trois expérimentations ont eu en commun de permettre en outre, d'associer étroitement le DCM aux travaux de préparation à l'entrée en vigueur de la loi organique à partir du 1er janvier 2006 dans ses dispositions comptables, particulièrement celles relatives au recensement, à l'évaluation et à la valorisation des différents postes constitutifs du bilan de l'Etat.

### Les chargés de mission préfigurateurs du département comptable ministériel

La nécessité d'une évaluation de ces expérimentations afin de définir les compétences et l'organisation précises des départements comptables ministériels qui entraînait mécaniquement un décalage dans la création de ces postes comptables conjuguée à la nécessité impérieuse d'une préparation dans tous les ministères à l'entrée en vigueur de la loi organique ont conduit la Direction générale de la Comptabilité publique à créer un dispositif parallèlement aux

expérimentations et reposant sur la Paierie générale du Trésor restée assignataire des opérations des ordonnateurs principaux (à l'exclusion des ministères des Affaires étrangères et de la Défense) et sur la nomination, en 2004, de chargés de missions préfigurateurs du département comptable ministériel auprès des ministères.

Des protocoles d'implantation ou de préfiguration ont ainsi été conclus en 2004, au cours en particulier du second semestre. Les chargés de missions ont eu, selon des rédactions adaptées aux spécificités des ministères, deux objectifs majeurs : préfigurer les conditions de tenue des nouvelles comptabilités et préparer l'exécution coordonnée de la dépense publique, c'est-à-dire concrètement les conditions de transfert des assignations en liaison avec la paierie générale du Trésor.

Les expérimentations comme les préfigurations ont été menées sous la direction du service de la fonction comptable de l'Etat de la direction générale de la comptabilité publique conjointement avec les ministères, avec des protocoles, des feuilles de route et des comités interministériels de pilotage.

### Le rapprochement entre le département comptable ministériel et le contrôle financier central

La réforme du contrôle financier a fait l'objet de nombreux travaux pendant l'examen de la proposition de loi qui allait devenir la loi organique et naturellement ensuite afin de mettre en œuvre cette loi.

Parallèlement aux travaux qui ont abouti à la réforme du contrôle financier (décret du 27 janvier 2005), cet objectif de meilleure articulation des contrôles a été pris en compte dans les expérimentations et les protocoles de préfiguration.

Les contrôles du comptable ont été rénovés et le contrôle partenarial, le contrôle hiérarchisé de la dépense



ont été mis en œuvre de manière privilégiée par les expérimentateurs. Cette démarche, reprise expressément dans les protocoles de préfiguration des DCM, a permis une sensible amélioration des délais de paiement, en particulier au ministère de l'Intérieur, d'autant plus qu'elle s'est accompagnée dans ce ministère et au ministère des Affaires étrangères de la mise en place, sous la responsabilité du comptable, d'un service facturier dont les premiers bilans sont très positifs.

Cette démarche de rénovation des contrôles du comptable a facilité la recherche d'une articulation des contrôles sur la chaîne de la dépense qui s'est traduite par des protocoles spécifiques au ministère de l'Intérieur ainsi qu'au ministère de la Défense, mis en œuvre au cours des années 2004 et 2005.

L'ensemble de ces travaux et les résultats positifs des expérimentations ont conforté les orientations relatives à la nouvelle fonction comptable et à la réforme du contrôle financier et facilité la mise en place, dans des délais relativement brefs, d'une organisation regroupant dans un même service le comptable ministériel et le contrôleur financier dont le principe avait été posé en octobre 2004 par le Premier ministre.

2006 : création des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

Le décret du 18 novembre 2005 crée et organise les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel qui ont commencé concrètement à fonctionner dans les premiers jours de janvier 2006 avec l'entrée en fonction des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels nommés par arrêté du 20 décembre 2005.

Organisation et missions des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

## Organisation

Les SCBCM sont des services du ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie placés sous l'autorité du ministre chargé du Budget:

- créés auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat; 15 SCBCM ont été installés auprès des ministères;

- relevant conjointement du directeur du Budget et du directeur général de la Comptabilité publique;

- dirigés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, recruté parmi les trésoriers-payeurs généraux, les membres du corps de contrôle économique et financier, les fonctionnaires ayant exercé les fonctions de secrétaire général ou des fonctions financières dans des emplois de directeurs d'administration centrale et des fonctionnaires de direction de services placés sous l'autorité des ministres chargés du Budget, de l'Economie et de l'industrie.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a la qualité de comptable public, responsable devant la Cour des comptes, il relève semble-t-il d'une nouvelle catégorie de comptables publics de l'Etat.

Constitué d'un département de contrôle budgétaire et d'un département comptable, le DCB succède au contrôle financier central, son appellation traduit bien le recentrage du contrôle financier sur le contrôle budgétaire. Le département comptable est le département comptable ministériel.

Les chefs de ces départements sont recrutés parmi les membres du corps du contrôle général économique et financier et les receveurs des finances.

## Missions

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel exerce le contrôle financier des actes et opérations de l'ordonnateur principal. c'est-à-dire de l'administration centrale du ministère auprès de laquelle il est placé et il est le comptable de cet ordonnateur. A ce titre, il est comptable assignataire des ordres de dépenses et de recettes, il concourt à la tenue et

à l'établissement des comptes de l'Etat et s'assure du respect des procédures comptables.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel **coordonne l'action des contrôleurs financiers et des comptables des services déconcentrés du ministère.**

La démarche visant à créer un responsable unique du ministère chargé du Budget auprès de chaque ministère se traduit par un dispositif innovant: sous l'autorité du directeur du Budget et du directeur général de la Comptabilité publique, le CBCM coordonne l'action de l'ensemble des contrôleurs financiers en région et des trésoriers-payeurs généraux de région et de département afin de permettre un suivi budgétaire et comptable et une restitution des programmes ministériels, quelles que soient leurs modalités d'exécution centralisées ou déconcentrées.

Cette coordination doit notamment être assurée dans le cadre de « contrats de service » associant CBCM et trésoriers-payeurs généraux.

**Exercice des missions par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.** - Dotés d'une feuille de route par la Direction du Budget et la Direction générale de la Comptabilité publique, les CBCM assistés des chefs des départements comptables et de contrôle budgétaire exercent effectivement leurs fonctions depuis le début de l'année 2006.

**Comptables publics,** tous les CBCM exercent leur mission relative à la tenue et à l'établissement des comptes de l'Etat et au respect des procédures comptables.

La préparation du bilan d'ouverture est naturellement la priorité actuelle. Elle est mise en œuvre en liaison étroite avec les ministères (Direction des Affaires financières) et pour les CBCM non encore assignataires des dépenses et des recettes dans le cadre d'une convention par laquelle la Paierie générale du Trésor d'une part délègue

aux CBCM (DCM) les travaux de préparation pour les services centraux et, d'autre part, enregistre sous sa responsabilité les écritures du bilan d'ouverture.

La qualité comptable reposant, en grande partie, sur l'établissement d'un contrôle interne comptable, les CBCM, afin notamment de s'assurer ainsi du respect des procédures comptables, assurent également un appui soutenu aux ministères qui sont chargés de la mise en œuvre du contrôle interne sur les opérations et procédures incombant aux services gestionnaires placés sous leur autorité.

A compter du 1er janvier 2007, le décret du 18 novembre 2005 dispose que les ordonnances de paiement sont assignées sur les CBCM, les traitements servis par les ordonnateurs principaux restent assignés sur la Paierie générale du Trésor et la Trésorerie générale pour l'étranger.

Les dépenses et les recettes des ministères sont ainsi actuellement assignées sur:

- l'agent comptable des services industriels de l'Armement, CBCM du ministère de la Défense;
- le trésorier-payeur général pour l'étranger, CBCM du ministère des Affaires étrangères ;
- les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels de l'Agriculture et de la Pêche (arrêté du 13 décembre 2005) et de l'Intérieur (arrêté du 19 décembre 2005) ;
- la Paierie générale du Trésor pour les autres CBCM qui sont chargés d'organiser le transfert des opérations au plus tard pour le 1er janvier 2007.

Responsables du contrôle financier, tous les CSCM exercent leur mission depuis leur entrée en fonctions. L'on doit souligner que cette mission est assurée dans le cadre des dispositions du décret du 27 janvier 2005 qui entrent en vigueur également à compter de 2006.

Les CBCM sont donc chargés de mettre en place ce qui peut être

qualifié plus que d'une réforme d'une véritable refondation du contrôle financier.

donc à la réforme de la gestion publique.

En tant qu'autorité chargée du contrôle financier, le CSCM participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances. A ce titre, il contrôle la programmation budgétaire des programmes, les documents prévisionnels de gestion (en crédits et en emplois) et les actes notamment d'affectation, d'engagement prévus par des arrêtés propres à chaque ministère.

L'ensemble de ces arrêtés a été pris, les documents de programmation budgétaire initiale pour 2006 ont été visés et les documents prévisionnels de gestion présentés par les responsables de budgets opérationnels de programme ont dans leur quasi-totalité reçu un avis des CSCM et des contrôleurs financiers en région au cours du premier trimestre 2006.

Les actes d'affectation et d'engagement sont par ailleurs désormais contrôlés sous l'angle de la soutenabilité budgétaire de la dépense par les CSCM dans des délais brefs conformément au décret du 27 janvier 2005.

La mise en œuvre des dispositions de ce décret doit faire l'objet d'une évaluation deux ans après son entrée en vigueur. Ce délai peut paraître bien court compte tenu de l'ampleur de la réforme, du calendrier même de l'exécution du budget et surtout du fait que cette réforme intervient alors que le dispositif budgétaire et comptable est dans son ensemble complètement renouvelé avec l'application de la loi organique.

Il est donc vain de porter une appréciation, même provisoire, sur le contrôle budgétaire et comptable ministériel en ce début d'année 2006 sauf à constater que les contrôleurs budgétaires comptables ministériels sont, dès à présent, pleinement à l'œuvre afin de contribuer dans le cadre de leurs missions au succès de la loi organique du 1er août 2001 et

## L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics : le point de vue du directeur général de la comptabilité publique

Jean BASSÈRES \*

Revue Française de Finances Publiques – novembre 2005

Le point de vue que j'adopterai ici est celui du gestionnaire du principal réseau des comptables publics plus que celui d'un juriste.

### **I - Un double attachement: au principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics et au pouvoir de régulation du ministre des Finances**

Les deux questions de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) et celle du pouvoir de régulation du ministre des Finances sont indissociablement liées: je ne crois pas à un régime de RPP qui exclurait l'intervention du ministre.

#### **I-1- Attachement au principe de la RPP**

*a/ La RPP offre une triple garantie*

■ **Garantie de qualité et de rigueur professionnelle dans le contrôle de régularité.** Même s'il doit être complété par une mesure de l'efficacité et de l'efficience, le contrôle de régularité demeure nécessaire, et la RPP contribue à la professionnalisation de ce contrôle exercé sur la dépense. Il serait en effet erroné de juger la portée du principe de la RPP à la seule aune de ses conséquences financières pour les comptables. Indépendamment du pouvoir régulateur du ministre, un

comptable vit toujours le débet juridictionnel comme un échec du contrôle dont il est en charge, et ses collaborateurs ont le souci d'éviter la mise en cause de leur « patron ».

· Garantie de positionnement par rapport aux ordonnateurs: recouvrer les recettes et contrôler la dépense est un exercice délicat qui, par nature, peut créer des tensions avec les ordonnateurs. La RPP contribue à asseoir la nécessaire autonomie du comptable dans son activité de contrôle vis-à-vis de l'ordonnateur.

· Garantie financière pour les collectivités locales en cas de dysfonctionnements du service comptable du Trésor public. De ce point de vue encore, le partage financier entre l'État et le comptable, fixé par la décision ministérielle de remise, est sans conséquence: la collectivité locale obtiendra dans tous les cas le reversement du débet juridictionnel.

*b/ Contrairement à certaines idées reçues la RPP n'est pas un obstacle aux réformes*

Sous l'emprise de la loi de finances de 1963, nous avons pu:

· rénover en profondeur le contrôle de la dépense en mettant en place le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Mais évitons les erreurs d'interprétation: le CHD n'est qu'une des modalités d'exercice du contrôle de la dépense publique dont

le comptable doit continuer à assumer les conséquences ;

- industrialiser certaines tâches - je pense en particulier à la création des centres d'encaissement et, à titre expérimental, de services facturiers;

- engager en collaboration avec le juge des comptes un processus de dématérialisation, qui va s'amplifier dans les prochains mois ;

- faire monter en puissance la certification des comptes publics, ceux de l'État mais aussi ceux des EPN, avec la loi dite de « sécurité financière ». Comme la Cour, nous pensons que les deux dispositifs sont complémentaires.

## I-2- Attachement au pouvoir régulateur du ministre des Finances

**a/ La DGCP n'ignore pas que l'équilibre des pouvoirs entre le juge et le ministre - principalement construit par la jurisprudence du Conseil d'État - est subtil.** Je laisserai les juristes en débattre. Permettez-moi quelques commentaires inspirés par l'écoute du ra: introductif du Professeur Lascombe.

- La DGCP n'a jamais estimé que le jugement des comptes était automatique », et de ce point de vue, le fait qu'avec l'arrêt *Desvignes*, le Conseil d'État valide la jurisprudence traditionnelle de la Cour des comptes en matière de recouvrement ne me choque pas.

- De même les débats juridiques, aussi riches soient-ils, ne doivent pas nous empêcher d'être pragmatiques - en réformant au besoin la réglementation. Nul n'ignore que les conséquences de l'arrêt *Blémont sur la RPP* des régisseurs étaient problématiques. Elles entraînaient des charges de gestion importantes pour des déficits déjà apurés et conduisaient à solliciter à deux reprises les assemblées délibérantes

In: un même objet. Nous avons, avec l'accord de la Cour des comptes, choisi de modifier en conséquence le décret du 15 novembre 1966.

Cette modification était nécessaire et ne semble pas fondamentalement novatrice, la loi de finances de 1963 elle-même évoquant explicitement le cas de responsabilité engagée par la faute du comptable public.

- Nul enfin ne saurait nier que le jugement *Martinie* pourrait aboutir, compte tenu de la dynamique des débats contradictoires devant les CRC ou la Cour des comptes, à modifier les relations entre les comptables et les juridictions financières. Mais ne faut-il pas aussi souligner que ce que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé n'a aucune répercussion directe sur l'exercice par le ministre de son pouvoir de décharge et de remise gracieuse? Et quand bien même la CEDH aurait à se prononcer - [par ex. à l'occasion d'une mise en débet

Juridictionnelle dans laquelle auraient été rejetés comme inopérants des arguments du comptable tirés des circonstances ou de son comportement personnel] - rien n'indique que le partage des tâches entre le juge des comptes et le ministre implique par lui-même une violation des principes de procès équitable. N'oublions pas que les décisions ministérielles peuvent être censurées par le juge administratif.

**b/** En toutes hypothèses, le rôle du ministre des Finances en matière de remise gracieuse doit être maintenu

- L'existence d'une atténuation financière du débet ne peut être en soi contestée, sauf à souhaiter le retour à la ferme générale; la question est de bien de savoir qui est le mieux placé pour la prononcer. À mon sens c'est le ministre des

Finances.

- C'est en effet l'autorité hiérarchique qui fournit aux comptables les moyens de fonctionnement de leurs unités de travail, qui pilote leurs systèmes d'information, qui oriente et définit leurs méthodes et leur politique de contrôle et de recouvrement, qui gère leur carrière.

Elle est, je crois, la mieux placée pour décider la part de débet qui doit rester à la charge du comptable et celle que l'État choisit d'assumer ;

- Ne nous y trompons pas: si le juge disposait de la faculté de fixer le laisser à charge du comptable, nous changerions profondément de système. Le rôle hiérarchique du ministre serait mis à mal et de fait le juge deviendrait le «patron» des comptables publics. Le cas de l'instruction ministérielle, au demeurant exceptionnel, me paraît l'exemple emblématique de l'équilibre du système actuel. Quelles que soient les interrogations des juristes, nous savons tous qu'il peut être indispensable notamment pour des raisons d'urgence qu'un ministre puisse donner à ses comptables une instruction de mettre en paiement une dépense irrégulière. Un tel système suppose nécessairement que le ministre puisse assumer les conséquences de son instruction en accordant alors une remise gracieuse totale en cas de débet juridictionnel.

- De surcroît, et sans être ni paradoxal ni provocant, je me demande si le juge financier ne perdrait pas un moyen de pression fort si le ministre était privé de son pouvoir de remise: dans son récent rapport public, la Cour n'indique-t-elle pas que l'importance des débet mis à la charge des comptables publics a été un facteur de régularisation des régimes indemnitaires ?

Pour autant je comprends

parfaitement que le juge financier soit attentif à la politique de la DGCP en matière de remise gracieuse. C'est pourquoi, une réforme équilibrée me paraît souhaitable et possible.

## II- Quelle réforme ?

Trois évolutions paraissent envisageables pour conserver, tout en l'adaptant, le régime de RPP des comptables publics. Elles font l'objet de discussion avec la Cour des comptes avec laquelle nous travaillons dans un excellent climat.

### *a) Mieux préciser les champs du débet juridictionnel*

Il s'agirait d'abord de maintenir le débet pour les cas où les manquements du comptable à ses obligations entraînent un préjudice financier pour la caisse publique. Concrètement seraient naturellement visés le maniement et la garde des fonds et le recouvrement des recettes. Pour les dépenses le débet ne concernerait que celles qui ont été indûment payées, la définition de la dépense indue ayant vocation à être fixée par la jurisprudence du juge financier.

- Dans ce cadre, resterait à préciser le traitement par le juge des dépenses irrégulières n'ayant pas entraîné un préjudice financier à la collectivité.

Ces irrégularités ne seraient plus sanctionnées par un débet – ce qui mettra fin à ce que les comptables qualifient de « débet ou sans préjudice ». Mais il faudra préciser les voies d'intervention du juge par ex. sous forme de communication à l'autorité hiérarchique.

- Cette clarification du champs du débet juridictionnel présenterait le mérite de bien conforter les champs respectifs de la

certification des comptes et de la mise en œuvre de la RPP : la tenue de la comptabilité *stricto sensu* ne relèverait pas du débet. S'agissant d'une activité de plus en plus partagée entre gestionnaire et comptables, le traitement des irrégularités comptables pourrait être examiné dans le cadre plus général, et débattu au cours de ce colloque, sur la responsabilité des agents publics qu'ils soient gestionnaires, ordonnateurs ou comptables.

### **b/ Reconnaître au juge des comptes la possibilité de décharger le comptable de sa responsabilité en cas de force majeure**

Je ne doute pas qu'une telle évolution ferait le délice des juristes, qui ne manqueraient pas de signaler son importance.

Si cette réforme était décidée, le juge étendrait son pouvoir d'intervention. Je n'ignore pas que l'appréciation des trois critères classiques de la force majeure (extériorité, imprévisibilité, irrésistibilité) se faisant *in concreto*, le juge aurait à examiner le comportement du comptable.

Il faut aussi indiquer que la reconnaissance de la force majeure est aujourd'hui appréciée strictement par le juge administratif et qu'il serait nécessaire de veiller à ce que le pouvoir de décharge reconnu au juge financier en cas de force majeure n'évolue pas vers un pouvoir de modulation du débet en fonction des circonstances de l'espèce et du comportement du comptable.

Ainsi, les deux champs d'intervention du juge et du Ministre resteraient séparés : qualification juridique pour le juge, opportunité et équité pour le ministre. Mais ce pouvoir de remise serait exercé dans un contexte différent.

### **b/ Objectiver davantage les conditions de remise**

Deux évolutions devraient y contribuer.

Le recentrage des débet sur les dépenses indues tout d'abord, le déficit sans déficit étant aujourd'hui très généralement assorti d'une large remise gracieuse.

Le développement du contrôle hiérarchisé de la dépense ensuite.

Il s'agit d'un changement fondamental puisque désormais a été élaboré et mis en place, à l'initiative de la DGCP, un référentiel des règles rigoureuses et précises opposables au comptable pour élaborer son plan de contrôle. Parallèlement, sont associés à cette nouvelle forme de contrôle des mécanismes de traçabilité permettant d'identifier les dépenses contrôlées et de s'assurer du respect du plan de contrôle.

La méthodologie du CHD sera en conséquence un instrument puissant d'objectivation de la décision ministérielle. J'ai déjà eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises aux comptables du Trésor : dès lors qu'ils seraient mis en débet pour une dépense qui figurait ou qui aurait dû dans leur plan de contrôle les conditions d'examen de leur demande de remises seront strictes. À l'inverse pour un débet prononcé sur une dépense qui n'a pas légitimement été contrôlée, la remise sera systématiquement accordée.

Bien entendu seront pris en compte, lors de l'instruction de la demande de remise, la situation personnelle et financière du comptable, l'importance du débet, le comportement des ordonnateurs et les moyens (effectifs et système d'information notamment) mis à la disposition du comptable.

L'exemple du CHD me paraît d'ailleurs une bonne illustration de la nécessité de maintenir un pouvoir de

remise du Ministre. C'est le ministre qui fixe les règles du contrôle hiérarchisé de la dépense qui fixe les règles du contrôle hiérarchisé, notamment le référentiel obligatoire et les règles d'échantillonnage. Celles-ci ne sauraient naturellement s'imposer au juge financier qui garde sa pleine liberté dans la détermination d'un débet. Mais le ministre doit pouvoir s'assurer du respect par les comptables de ses directives en termes de contrôle. Ceux-ci doivent à l'inverse pouvoir être assurés à leur tour que le respect de ces règles les protégera. A travers le pouvoir de remise c'est fondamentalement le Ministre qui assure le risque financier d'une défaillance d'une méthode qui est fondée sur le sondage et n'est donc pas infaillible.

Le débet perd-il de son utilité? Sûrement pas: si la dépense en cause aurait dû être contrôlée, le débet sanctionne normalement le dysfonctionnement du service comptable. Si le débet porte sur une dépense légitimement non inscrite au plan de contrôle, son utilité est également certaine: il permet naturellement d'ajuster la méthode et assure l'indemnisation de la collectivité victime du dysfonctionnement.

D'une certaine façon le pouvoir de remise est l'expression de la nécessaire autonomie juridictionnelle — le plan de contrôle ne s'impose pas au juge — mais aussi du pouvoir hiérarchique du ministre — les règles du contrôle hiérarchisé de la dépense s'imposent aux comptables.

Reste à savoir dans quelles conditions le pouvoir de remise du Ministre pourrait être défini par un texte de référence. Ce point doit être approfondi : il faut veiller à préserver au dispositif actuel sa finalité - qui reste une approche en opportunité - sa souplesse ainsi que la capacité du Ministre à donner des instructions aux

comptables placés sous son autorité.

Mais, vous l'avez compris, notre volonté est bien de rendre plus restrictive notre politique de remise. Pour convaincre le juge des comptes de l'effectivité de cette volonté, nous serions disposés à solliciter l'avis de la Cour avant la décision du ministre, en substitution à l'avis actuellement donné par le Conseil d'État.



## Retraites

### Faut-il abolir les régimes spéciaux ?

Michel Delberghe et Rémi Barroux  
Le Monde du 21 septembre 2006

A peine déclenchée par François Fillon, ancien ministre des affaires sociales, actuel conseiller du président de l'UMP, Nicolas Sarkozy, dans un entretien au *Parisien* du 12 septembre, la polémique sur la réforme des régimes spéciaux de retraite a été – provisoirement ? - refermée par le président de la République. Sur Europe 1, lundi 18 septembre, Jacques Chirac s'est empressé d'affirmer : « *Mon gouvernement n'a aucune intention de modifier les régimes spéciaux dans l'état actuel des choses. (...) S'ils existent, c'est parce qu'il y a des raisons spéciales. Par conséquent, il faut peut-être les étudier.* »

Pour autant, la survivance des régimes spéciaux de retraite, avec leurs « acquis » ou leurs « privilèges », relève-t-elle d'une anomalie? Même s'ils ne concernent qu'un peu plus de 500 000 cotisants et 1 080 000 millions de retraités, ces systèmes, attachés à l'histoire d'une corporation ou d'une entreprise, ont échappé à toutes les réformes. Celle d'Edouard Balladur, en 1993, qui a porté à quarante ans la durée de vie professionnelle des salariés du privé en calculant leur retraite sur les vingt puis les vingt-cinq meilleures années. Celle d'Alain Juppé qui a échoué après la grève des cheminots de l'hiver 1995. Celle, enfin, de 2003 qui doit aligner, à partir de 2008, la situation des 5 millions de fonctionnaires sur celle des salariés du privé.

Il paraît difficile d'imaginer que, parmi les 124 régimes

spéciaux en vigueur- hors fonction publique, commerçants, agriculteurs et professions libérales -, l'urgence soit de remettre en cause le cas des 343 cotisants et des 378 retraités de la Comédie-Française, dont le régime remonte à 1914, celui de l'Opéra de Paris, qui date de 1698, (ou des pêcheurs et invalides de la marine, hérité d'un système d'entraide élaboré sous Colbert, en 1670. Députés et sénateurs possèdent aussi leurs systèmes particuliers, comme les clercs de notaire, les mineurs de fond, les ministres des cultes d'Alsace et de Moselle, les salariés de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et ceux de la Banque de France. Ces deux dernières ont tenté de les supprimer, sans y parvenir totalement.

En réalité, sont visés essentiellement les personnels de la SNCF, de la RATP et surtout des industries électriques et gazières (IEG), parmi lesquels EDF, GDF, mais aussi la Compagnie nationale du Rhône (groupe Suez).

La principale différence de traitement entre régimes spéciaux et régime général concerne la durée d'activité professionnelle nécessaire pour bénéficier d'une retraite à temps plein.

Dans les premiers, elle est toujours fixée à trente-sept ans et demi au lieu des quarante ans prévus, à partir de 2008 (quarante et un ans en 2012), dans le privé et la fonction publique. L'âge de départ à la retraite reste autorisé sous certaines conditions dès 55 ans, voire 50 ans pour les

conducteurs de train et de métro. Le calcul des pensions repose sur les derniers salaires et non sur les meilleures années, comme dans le régime général. Enfin, aucun système de pénalité n'est prévu lors de départs anticipés comme l'a institué, pour les autres régimes, la réforme de 2003.

*« Celui qui dira qu'il est normal que des gens cotisent quarante ans pour que les autres cotisent trente-sept ans et demi ne respectera pas les Français »,* a déclaré Nicolas Sarkozy le 14 septembre, en se gardant bien de désavouer M. Fillon. La Cour des comptes, présidée par Philippe Séguin, avait pointé du doigt, ce jour-là, les inégalités de traitement dans son rapport sur la Sécurité sociale.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) est plus nuancé. *« La comparaison [entre les régimes] mérite des précautions, est-il indiqué dans un document de juillet. Les régimes spéciaux (...) jouent le même rôle que les dispositifs de préretraite, de dispense de recherche d'emploi enfin de carrière. »* En effet, si le départ à la retraite s'échelonne entre 55 ans et 60 ans pour les personnels des régimes spéciaux, l'âge moyen de cessation d'activité des autres salariés reste de 57,6 ans. La différence n'est donc pas aussi considérable qu'il y paraît.

Dans leur réponse à la Cour des comptes, les dirigeants de la Caisse de retraite des IEG soulignent que certains dirigeants ou cadres, voire l'ensemble des salariés de certaines entreprises dans l'industrie, la banque ou l'assurance, perçoivent, pour leur retraite, des avantages dits *« supplémentaires »* non négligeables.

En raison de la diminution du nombre de cotisants par rapport à celui des retraités, la situation financière des régimes spéciaux reste préoccupante. La loi du 9

août 2004 avait été négociée entre les syndicats et Nicolas Sarkozy, alors ministre des finances, qui avait préservé le statu quo des salariés des IEG. L'équilibre financier de ce régime est assuré par une «soulte », une contribution exceptionnelle des entreprises de 7,6 milliards d'euros reversée à la Caisse nationale d'assurance - vieillesse (CNAV) et par une contribution tarifaire d'acheminement (CTA) supportée par les clients. A la RATP, où la réforme s'enlise, comme à la SNCF, où elle n'a pas encore été engagée, l'Etat devrait apporter une garantie financière sous la forme d'une subvention d'équilibre.

Même si François Chérèque, secrétaire général de la CFDT, considère que *« l'on entre de la pire manière dans le dossier des retraites »*, le chiffon rouge agité par M. Fillon a atteint son objectif. Il a relancé le débat sur l'avenir des retraites, la durée d'activité professionnelle et le financement, qui devraient être réexaminés en 2008. Une échéance fixée par la réforme de 2003 que les partenaires sociaux veulent préparer en dehors de *« toute frénésie politique »*, selon les termes de Bernard Devy (FO).

Les syndicats craignent que cette polémique ne serve de prétexte pour aggraver les conditions générales des retraites.

*« Nous avons besoin que les salariés défendent le système par répartition, poursuit M. Devy, sans qu'ils soient obligés de se tourner vers des solutions d'épargne individuelle. »* Une éventualité évoquée par M. Fillon. Laurence Parisot, présidente du Medef, l'a rappelé, mardi 19 septembre: *« Il faut que les Français comprennent qu'il leur faudra faire encore des efforts. Car ce qui a été entrepris n'est pas suffisant pour assurer les retraites d'ici à dix ou quinze ans. »*

## Etude sur l'autonomie financière de la Cour des comptes

Cédric Guillerminet,  
Enseignant de finances publiques à l'Université de Montpellier

Revue du Trésor n° 11, Novembre 2006

A quelques mois du bicentenaire de la création de la Cour des comptes, un projet de loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes a été promulgué le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Ce texte concrétise un engagement pris en 2001 par le Gouvernement devant les parlementaires au cours de l'examen du projet de loi portant réforme du statut des magistrats des chambres régionales des comptes. Il avait alors promis de réfléchir sur un projet de texte instituant un régime disciplinaire des magistrats de la Cour des comptes.

Ce projet de loi a été préparé et présenté en Conseil des ministres par Henri Cuq, ministre délégué aux Relations avec le Parlement, dont le rôle devient central et symbolique dans la prise en compte de l'autonomie financière de la Cour des comptes. Toutefois, le véritable metteur en scène de la réforme n'est autre que le Premier président de la Cour des comptes. Peu après sa nomination, Philippe Séguin avait en effet déjà marqué sa préoccupation pour une meilleure définition du positionnement institutionnel de cette dernière. Lors de la séance solennelle de rentrée de la Cour du 23 janvier 2006, il a émis le souhait de voir la juridiction financière dotée d'une instance consultative, compétente pour la promotion et la discipline des magistrats et de corriger certains défauts du déroulement de la carrière des membres de la Cour.

Le texte de loi dépasse la seule question disciplinaire, mais ne bouleverse pas pour autant

l'organisation de la Cour. Il permet néanmoins, d'en améliorer singulièrement le fonctionnement autour de quatre objectifs. D'abord, il vient moderniser le statut des magistrats financiers : les dispositions statutaires sont clarifiées, un régime disciplinaire spécifique est instauré et un Conseil supérieur de la Cour des comptes est créé. Ensuite, la carrière des magistrats de la Cour est améliorée. Les règles de promotion, dont bénéficient les maîtres des requêtes du Conseil d'Etat, sont élargies aux conseillers référendaires de la Cour. La loi accroît également les modalités du recrutement extérieur. Les conditions de nomination des magistrats au tour extérieur ainsi que le choix et la durée des fonctions des conseillers maîtres en service extraordinaire sont en effet modifiés, le tour extérieur pour accéder aux chambres régionales des comptes est élargi. Enfin, le texte tire les conséquences de l'autonomie financière de la Cour des comptes depuis l'institution, dans le cadre de la LOLF, de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » regroupant notamment le programme de la Cour et des autres juridictions financières. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) a en effet bouleversé la manière dont sont mis à disposition les crédits nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction financière. Il est vrai que « *cette réforme intervient au moment où la Cour des comptes doit relever le défi de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui modifie sensiblement son rôle* ». Dès 2007, la

Cour sera en effet amenée à certifier les comptes de l'Etat. L'audit de la Cour consistera à attester que les comptes de l'Etat sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du patrimoine de l'Etat. Selon Philippe Séguin, cette nouvelle mission ne pouvait sereinement se concevoir tant que la juridiction financière ne couperait pas le cordon budgétaire la liant au ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie (MINEFI), cible privilégiée de la certification. Pour réaliser correctement cette tâche, la Cour devait donc être budgétairement autonome de Bercy, évitant ainsi de se retrouver dans la délicate position de juge et partie.

A cette fin, le Gouvernement a utilisé la nouvelle nomenclature budgétaire mise en place par la LOLF. A une présentation par ministère, ce texte laisse place à une spécialisation des crédits par missions et programmes. A une budgétisation par nature de dépenses succède un regroupement des crédits par objectifs. Chaque mission, regroupant l'ensemble des crédits participant à la réalisation d'une même politique publique, est scindée en un ou plusieurs programmes regroupant les « *crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* (...) ». Cette nouvelle nomenclature budgétaire, qui permet de transcender la logique du rattachement ministériel, se présente comme l'indice majeur de la nouvelle approche des finances publiques, centrée autour de la recherche de la performance. A chaque programme sont en effet associés des objectifs précis et des résultats à atteindre, évaluables par la mise en place d'indicateurs de performance. Seul acteur habilité à cette fin, le Gouvernement a ainsi proposé la création d'une nouvelle mission dans la loi de finances pour 2006 la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Celle-ci a été adoptée par les commissions des finances, puis par les deux assemblées en séance publique. Cette

mission, placée sous la responsabilité du Premier ministre, est scindée en plusieurs programmes dont celui consacré à la « Cour des comptes et autres juridictions financières ». Les crédits relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes ne sont donc plus rattachés au MINEFI. Ainsi, la Cour a-t-elle acquis son autonomie financière par rapport à Bercy.

La loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des Comptes prétend donc tirer les conséquences de cette autonomie financière. Son dépôt n'est donc pas étranger à l'obtention par les magistrats financiers de cette ancienne revendication. C'est en lien direct avec cette indépendance nouvellement revigorée et concrétisée par la création de cette mission que le texte de loi prévoit, dans deux de ses articles, la suppression de la référence au ministre des Finances dans l'exercice de certaines compétences concernant le fonctionnement interne des juridictions financières.

Traiter de l'autonomie financière de la Cour des comptes implique donc un raisonnement en deux étapes. Afin d'appréhender cette notion, il convient de revenir sur les raisons à l'origine de son émergence ainsi que sur ses incidences en matière budgétaire. Ainsi, la compréhension de ses implications en termes d'organisation et de fonctionnement des juridictions financières sera facilitée et un travail critique sur cette nouvelle phase dans l'histoire de la Cour des comptes pourra avoir lieu. Le rideau se lève donc sur une représentation en deux actes de l'autonomie financière de la Cour des comptes. Représentation qui, comme de bien entendu, recevra des critiques en deux temps.

**L'autonomie financière de la Cour des comptes :  
une représentation en deux actes**

Le budget des juridictions françaises dépend traditionnellement de leurs ministères de « rattachement. C'est ainsi que le budget de la Cour de cassation est intégré, sous la responsabilité du garde des Sceaux, dans la mission e Justice. A l'image de la quasi-totalité des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) européennes, la Cour des comptes ne faisait pas exception à la règle. Cette dernière se situait, jusqu'à récemment, dans le giron budgétaire de Bercy. L'avènement de la LOLF a, en effet, participé à son émancipation financière. Les nouvelles missions attribuées aux magistrats du Palais Cambon, au premier titre desquelles figure la certification des comptes de l'Etat, ont en effet bouleversé l'ordre établi. Il apparaissait donc cohérent que la Cour ne dépende plus financièrement de l'organe qu'elle était appelée à contrôler. Il s'est agit, ensuite, pour le Gouvernement de faire vivre cette autonomie de gestion. Cet objectif s'est traduit par l'adaptation de certaines procédures visant à mettre fin aux interventions du ministre des Finances dans les choix de la Cour liés à son organisation et à son fonctionnement. C'est un des objectifs du projet de loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes.

### **La reconnaissance nécessaire de l'autonomie financière comme premier acte**

Face au défi de la certification et en raison de la place de la Cour des comptes à équidistance entre l'exécutif et le législatif, le Premier président de la Cour des comptes n'a cessé de réclamer avec force et persuasion au Gouvernement de bien vouloir accepter qu'il rompe le cordon budgétaire qui relie l'institution qu'il dirige au ministère des Finances. Sa position autonomiste reste le point de départ de la reconnaissance pour la Cour de son autonomie financière. Partisan d'une bonne application de la LOLF, le Gouvernement de Jean-

Pierre Raffarin a bien voulu répondre de manière positive à cette demande. A cette fin, il a pu faire bon usage de la nouvelle nomenclature budgétaire en proposant au Parlement la création d'une mission « Conseil et contrôle de l'Etat » indépendante budgétairement de Bercy.

### **La tirade autonomiste du Premier président de la Cour des comptes**

Le premier avant-projet de nomenclature budgétaire, présenté le 21 janvier 2004 au Parlement par le Gouvernement, prévoyait la mise en place d'une mission « Gestion et contrôle des finances publiques » sous la responsabilité du ministre des Finances. Cette mission comportait un programme « Juridictions financières regroupant l'intégralité des crédits relatifs à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. La Cour *« risquait (donc) de se retrouver, budgétairement, dans l'escarcelle de Bercy »*. Pourquoi s'en offusquer ? Cette configuration correspondait à la situation précédente où le budget des juridictions financières dépendait de Bercy. Seule était modifiée la présentation des crédits budgétaires en missions et programmes. Toutefois, la commission des finances du Sénat avait exprimé son souhait de voir la création d'une nouvelle mission interministérielle, dénommée « *Transparence et régulation de l'action publique* », afin de traduire les fonctions de régulation et d'audit des finances de l'Etat. *« Cette solution (assurerait) la séparation des crédits du régulateur des administrations compétentes, en évitant que la règle de fongibilité au sein d'un programme ne s'opère au détriment du régulateur »*, la Cour des comptes apparaissant ainsi comme le régulateur de l'administration financière. Au sein de cette mission, deux programmes prenaient place : les juridictions financières et les autorités administratives indépendantes. Cette proposition n'avait pourtant suscité aucun commentaire, y compris de la part de la Cour des comptes. En effet,

le deuxième avant-projet de nomenclature, présenté aux parlementaires le 16 juin 2004, ne modifiait en rien le positionnement budgétaire de la Cour. Pourtant, son indépendance devait être renforcée en raison des nouvelles missions de certification des comptes de l'Etat qui lui ont été confiées par la LOLF et par sa position d'équidistance entre les pouvoirs publics que le Conseil constitutionnel lui garantit.

D'une part, comment concevoir que la Cour des comptes continue de dépendre budgétairement du ministère en charge de l'élaboration et de l'exécution de la loi de finances ? Et Philippe Séguin de s'indigner : « *Que penserait-on d'un commissaire aux comptes qui se trouverait sous l'autorité hiérarchique et la tutelle financière de l'entreprise soumise à ses vérifications?* ». Le certificateur ne doit pas voir ses moyens dépendre du certifié, et cela d'autant plus que la sincérité des comptes de l'Etat constitue désormais un principe budgétaire de plein rang. D'autre part, la décision du Conseil constitutionnel relative à l'examen de la constitutionnalité de la LOLF implique également la sortie de la Cour des comptes de l'escarcelle budgétaire du ministère des Finances. Lors de son examen, le Conseil constitutionnel avait précisé la manière dont la notion d'équidistance, plaçant la juridiction financière à égale distance entre le Gouvernement et le Parlement, devait être interprétée. Selon lui, la Cour des comptes « *devra faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* ». Or, tant que la Cour restera, par son budget, liée au ministère des Finances, l'équidistance ne sera pas respectée. Invité par le Premier président de la Cour des comptes à rechercher les voies et moyens susceptibles de remédier à cette situation, le Gouvernement se devait d'apporter une réponse concrète à cette demande. Celle-ci se trouve dans la création d'une mission

spécifique dont les crédits ne sont plus placés sous la responsabilité de Bercy.

### **La réplique gouvernementale à travers la création d'une mission spécifique**

A la suite d'un dialogue nourri entre le Gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes, le Premier ministre a confirmé, lors de la séance solennelle de la Cour en date du 9 mai 2005, la sortie de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes du giron budgétaire de Bercy. Il reconnaît ainsi la nécessité d'une plus large indépendance des juridictions financières. Cet arbitrage gouvernemental a été réitéré dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue du débat d'orientation budgétaire. Cet affranchissement a pris la forme d'une nouvelle mission créée pour l'occasion. Il s'agit de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » regroupant notamment le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ». La mission ainsi créée est rattachée au service du Premier ministre. Cette mission regroupe également, dans deux autres programmes, le Conseil d'Etat et le Conseil économique et social.

Deux particularités caractérisent cette mission : le programme concernant la Cour des comptes et les autres juridictions financières a été placé sous la responsabilité du ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement « *afin de témoigner du rôle institutionnel particulier de la Cour des comptes auprès de celui-ci* ». Le juge financier est en effet un partenaire obligé des parlementaires. Ce rattachement concorde bien avec les attributions du ministre délégué, chargé de suivre les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, et explique donc pourquoi il est l'auteur de la loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes. Ainsi, Henri Cuq

symbolise-t-il concrètement l'autonomie financière des juridictions financières. En outre, en raison d'un allègement notable de la régulation budgétaire en cours d'exercice couplé à une procédure budgétaire adaptée, cette mission a été qualifiée de spécifique. En effet, les institutions composant la mission négocieront directement leurs budgets en totale autonomie par rapport au ministère des Finances. La procédure budgétaire, impliquant l'intervention de la Direction du Budget, ne s'appliquera donc pas dans sa totalité à cette nouvelle mission. Par une lettre du 25 janvier 2005, le Premier ministre a également accordé à la Cour des règles de gestion spécifiques en la mettant à l'abri des mesures de régulation budgétaire (gels de crédits imposés annuellement par Bercy, suivis le cas échéant d'annulations). La Cour verra ainsi garanti le niveau de ses crédits ouverts en loi de finances.

Autonome financièrement, la Cour des comptes est donc désormais véritablement à équidistance entre le Gouvernement et le Parlement. Ainsi, va-t-elle pouvoir exercer sa fonction de certification des comptes de l'Etat en totale indépendance. Pour autant, il convient, comme a pu le souligner le secrétaire général de la Cour, de faire vivre cette autonomie en en tirant des conséquences concrètes. Tel est l'objet de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes.

### **Les implications de l'autonomie financière comme deuxième acte**

Traditionnellement, au théâtre, le premier acte permet à l'auteur de mettre en place son récit et de présenter ses personnages. Ces derniers ne commencent véritablement à s'animer que lors du deuxième acte. Il en va ainsi de l'autonomie financière de la Cour des comptes. Par la loi portant dispositions statutaires applicables aux membres du Palais

Cambon, le Gouvernement fait vivre et donne corps au principe d'autonomie financière qu'il a consacré par la mise en place de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Ainsi, ce sont les articles 11 et 12 de la loi qui tirent les conséquences de l'autonomie financière de la Cour des comptes par rapport au ministère chargé des Finances. Pour ce faire, ces deux articles modifient des dispositions du Code des juridictions financières (CJF) concernant les chambres régionales des comptes (CRC), juridictions subordonnées à la Cour des comptes. L'objectif étant de supprimer toute référence au locataire de Bercy dans ses rapports avec le Ministère public.

### **Un projecteur ciblé sur les chambres régionales des comptes**

On pourrait s'étonner que des dispositions censées tirer les conséquences de l'autonomie financière de la Cour des comptes concernent les CRC. On se tromperait lourdement. En effet, les CRC relèvent de la gestion de la Cour des comptes. Selon l'article R. 212-3 du CJF, le Premier président de la Cour des comptes « assure la gestion des magistrats et des personnels des chambres régionales des comptes ainsi que celle des moyens matériels de ces juridictions. Il ordonne les dépenses des chambres régionales des comptes ». Les articles L. 213-3 et L. 212-4 du CJF prévoient respectivement que chaque chambre régionale est présidée par un conseiller maître ou référendaire à la Cour des comptes et que des magistrats de celle-ci peuvent, sur proposition de son Premier président, être mis à la disposition ou détachés auprès d'une CRC. Les modifications dans le fonctionnement de la Cour ont donc obligatoirement des conséquences sur celui des chambres. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des juridictions financières a été rassemblé dans un seul et même programme. « Certes, la certification des comptes de l'Etat est assurée par

*la seule Cour des comptes, mais ceci n'empêche pas que des travaux communs à cette dernière et aux chambres régionales soient possibles. (...) En définitive, la réunion au sein d'un même programme de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes semble, en l'état, inéluctable et, d'une certaine manière, assez logique* ». Par exemple, elles se sont données, en l'an 2000, conformément à l'article R. 136-3 du CJF, un programme de travail pluriannuel permettant d'appréhender les principaux aspects tant de l'enseignement scolaire que de l'enseignement supérieur. Le rapport particulier de la Cour des comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif est ainsi le fruit, selon la Cour des comptes, des rapports élaborés par 67 magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes et 48 magistrats de 17 chambres régionales des comptes, sur 109 établissements d'enseignement supérieur, 356 établissements publics locaux d'enseignement, 7 conseils régionaux, 13 conseils généraux, 21 rectorats et 13 services académiques.

Toutefois, si ces deux dispositions déduisent clairement les effets de la création de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », c'est l'ensemble du projet de loi qui en fait de même. Le nouveau positionnement budgétaire de la Cour est en parfaite cohérence avec les dispositions du projet de loi qui alignent certains aspects de la carrière des magistrats de la Cour des comptes sur leurs homologues du Conseil d'Etat. En effet, « *ces deux institutions « émargent » à une même mission du budget général* ». C'est encore de façon connexe avec l'indépendance renforcée obtenue par la Cour des comptes grâce au levier de la LOLF que peuvent se lire les modifications apportées au statut des magistrats financiers. La notion d'équidistance ne peut seulement se résumer aux relations équilibrées entretenues par la Cour des comptes avec le Parlement et le Gouvernement, elle s'applique

également au statut même des magistrats financiers, à mi-chemin entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. A l'équidistance entre l'exécutif et le législatif répond une autre forme d'équidistance entre la haute juridiction administrative et le juge judiciaire. S'il est vrai que sur bien des points, on observe un alignement sur les traits caractéristiques du Conseil d'Etat, la loi réaffirme avec force les similitudes du statut des magistrats du Palais Cambon avec celui des magistrats de l'ordre judiciaire.

### **Une distribution centrée sur le Ministère public**

Les articles 11 et 12 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006 concernent le Ministère public près les juridictions financières. Pourquoi donc se focaliser sur cette originalité pour une juridiction administrative ? Est-ce en raison des liens qui unissent Parquet et Gouvernement ? Puisque l'autonomie financière implique l'adaptation de certaines procédures relatives au fonctionnement et à l'organisation des juridictions financières, et ceci pour mettre fin aux interventions du ministre des Finances, autant s'attaquer prioritairement à celles établissant un rapport étroit entre ce dernier et le Ministère public, représentant du Gouvernement auprès des juridictions financières, Il s'agit sans nul doute pour le Gouvernement d'un moyen de montrer sa bonne volonté dans l'application de l'autonomie financière des juridictions financières. Aucun amendement n'a d'ailleurs été déposé concernant ces deux articles. Cette observation marque avec force la volonté du législateur de faire des juridictions financières des organes véritablement autonomes.

L'article 11 de la loi fait évoluer l'article L. 212-11 du CJF. Ce dernier concerne la manière dont est composé le Ministère public des CRC. A la différence de la Cour des comptes, celles-ci ne disposent pas d'officiers



particuliers exerçant cette fonction. En effet, selon l'article L. 212-10 du CJF, « *chaque chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats membres du corps des chambres régionales des comptes, qui exercent les fonctions du Ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes* ». Le Parquet est donc représenté par un ou plusieurs commissaires du Gouvernement qui sont des magistrats de la Chambre délégués dans cette fonction. Si auparavant, selon l'article L. 212-11 du CJF, ces magistrats étaient délégués dans les fonctions du Ministère public par décret pris sur le rapport du ministre chargé des Finances sur proposition conjointe du Premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006 supprime logiquement l'intervention du ministre en charge des Finances. L'article 12, quant à lui, modifie le dernier alinéa de l'article L. 223-1 du CJF. Ce dernier concerne l'exercice du pouvoir disciplinaire exercé par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes à l'égard de ces commissaires du Gouvernement. Dans ce cas, le Conseil supérieur est présidé par le procureur général près la Cour des comptes. Il comprend, en outre, un magistrat exerçant les fonctions du Ministère public élu par les magistrats exerçant ces fonctions. Désormais, le ministre des Finances ne sera plus compétent pour saisir le Conseil. Seul le Premier président détient de la nouvelle loi cette attribution.

En définitive, « *ce projet de loi n'est donc pas le texte purement technique et plutôt désincarné qu'il peut paraître au premier abord. Il représente une mise à jour de leur statut très attendue par les membres de la Cour et il tire à bien des égards les conséquences d'une vaste réforme, celle que porte la LOLF* ».

La représentation ainsi terminée, il est l'heure pour les critiques d'évaluer le travail des auteurs et de se prononcer sur la performance des acteurs.

### **L'autonomie financière de la Cour des comptes : une critique en deux actes**

Faire oeuvre de critique consiste à mettre en avant les imperfections de la représentation sans oublier d'en dévoiler les qualités. Cette démarche s'applique parfaitement à la notion d'autonomie financière de la Cour des comptes. A l'image de la disposition d'un plateau de théâtre, le côté cour et le côté jardin de l'autonomie financière sont porteurs de potentialités opposées. On ne peut que se féliciter de la performance que représente cette première qu'est la reconnaissance de l'autonomie financière de la Cour des comptes. Elle marque une nouvelle étape dans la vie de cette institution bientôt bicentenaire. On se doit pourtant de constater le caractère encore balancé de cette autonomie au stade de sa mise en place. Une bonne mise en scène n'exclut pas l'existence d'éventuels problèmes techniques ou un jeu d'acteur parfois hésitant. Afin que la représentation de l'autonomie financière de la Cour des comptes soit un plein succès, quelques répétitions sont encore nécessaires.

### **Côté Cour : une performance à saluer**

L'obtention par la Cour des comptes d'un budget autonome du ministère en charge des Finances reste, il est vrai, une grande innovation rendue nécessaire par l'entrée en vigueur de la LOLF sur la scène des finances publiques. Ses implications sont nombreuses et variées. Pour autant, en coulisses, cette reconnaissance n'en est pas moins importante. Tout en mettant en adéquation le système français avec les règles de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des

finances publiques à laquelle appartient la Cour des comptes, elle lui fait franchir un pas supplémentaire, quand bien même serait-il minime, sur la voie de sa reconnaissance en tant que pouvoir public.

### **Une mise en scène cohérente avec le système international de contrôle des finances publiques**

« *Experientia mutua omnibus prodesta* ». En harmonie avec sa devise, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) se présente comme un lieu d'échange d'expériences pour ses membres. Siégeant à Vienne, l'organisation se définit comme le regroupement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays membres des Nations-Unies ou des organismes spécialisés qui en dépendent. Reconnue comme la plus importante organisation de contrôle des finances publiques, elle publie des directives internationales et conçoit des méthodologies en matière de gestion financière. La plus connue de ces publications est la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Adoptée par acclamation lors du IXe congrès de l'INTOSAI en 1977, elle constitue le cadre philosophique et conceptuel des activités de l'organisation par son appel à l'indépendance des ISC. La section 7 de ce texte met fortement l'accent sur l'indépendance financière des ISC. Celle-ci se fonde sur trois éléments.

D'abord, afin d'exclure la possibilité que des moyens financiers trop faibles entravent leurs missions de contrôle, les ISC des finances publiques doivent être dotées des moyens financiers qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Ensuite, les ISC doivent pouvoir demander, s'il y a lieu, directement à l'organisme public responsable du budget national, c'est-à-dire le Parlement, les ressources financières dont elle a besoin. On

évitera ainsi que le Gouvernement, autorité généralement chargée de la préparation du budget, alloue, à dessein, un montant très faible à l'ISC pour restreindre son champ d'action. Enfin, elles doivent être habilitées à utiliser comme elles l'entendent les fonds qui leur sont attribués et à exécuter leur budget sans avoir à obtenir l'approbation de l'exécutif. Elles doivent donc être financièrement autonomes.

La question de l'indépendance des ISC des finances publiques continue d'être un thème de discussion au sein de l'INTOSAI. Un groupe de travail *ad hoc* a d'ailleurs été créé à cet effet. Dans son rapport final, ce dernier effectue un certain nombre de constatations laissant entrevoir le chemin restant encore à parcourir afin que l'ensemble des ISC soit financièrement autonome. Ses recommandations ont alors pour objet d'aider les ISC à atteindre une indépendance conforme aux principes énoncés dans la Déclaration de Lima. Bien que cette dernière soit sans portée contraignante véritable, la Cour des comptes, membre de l'INTOSAI, se devait de disposer d'un budget autonome afin de respecter la section 7 de la Déclaration de Lima.

### **Une affiche prometteuse : un pas supplémentaire vers la reconnaissance de la Cour des comptes en tant que pouvoir public**

La Cour des comptes est-elle un pouvoir public en devenir ? Cette interrogation, tirée d'un article récent concernant le devenir de la Cour des comptes face à la notion d'équidistance, refait aujourd'hui surface. Si son auteur y apporte une réponse négative, on peut se demander si la reconnaissance de l'autonomie financière de la Cour des comptes ne présuppose pas, en la matière, une évolution à plus ou moins long terme. Il est vrai qu'une lecture restrictive de l'équidistance, comme fonction d'assistance de la Cour des comptes qui serait tour à tour le

prolongement de celle du Parlement et du Gouvernement, fait naviguer « *la Cour des comptes (...) entre ombre et lumière dans le paysage institutionnel français* ». Or, la Cour se situe à égale distance entre le Gouvernement et le Parlement non pour servir les intérêts spécifiques de ces derniers mais pour remplir une fonction d'intérêt général, une fonction qui lui est propre d' « *auxiliaire de la République* ». L'exigence d'équidistance telle que précédemment définie couplée aux nouvelles fonctions de la Cour des comptes invite à réfléchir à un éventuel rapprochement, d'un point de vue institutionnel, de la Cour avec la catégorie des pouvoirs publics. Rappelons qu'un pouvoir public est un pouvoir qui exerce une mission constitutionnelle. Cela implique donc que ses compétences et ses relations avec les autres institutions soient prévues par la Constitution. Un pouvoir public doit également procéder au suffrage universel ou contrôler les institutions qui en sont issues. « *Ce bref aperçu montre que la Cour des comptes ne peut accéder d'emblée au rang des pouvoirs publics. En revanche, elle pourrait être considérée, dans le cadre des fonctions décrites précédemment, comme une sorte de semi - pouvoir public* ». Cette proposition est inspirée par le statut de la Cour des comptes de l'Union européenne avant l'avènement du Traité de Maastricht. En effet, le Traité sur l'Union européenne, en même temps qu'il attribue à cette dernière la fonction de certification, lui reconnaît son rang d'institution de l'Union à part entière. On imagine alors le même mouvement se mettre en oeuvre en France. La Cour des comptes de l'Union européenne n'a-t-elle pas été influencée par le modèle français ? Il y a encore quelques mois, un certain nombre d'éléments permettait de comprendre pourquoi la Cour des comptes française ne pouvait pas reproduire, dans l'immédiat tout au moins, l'évolution institutionnelle de son homologue européen. « *En effet, à la différence de ce dernier, elle n'a*

*jamais disposé, par exemple, d'une véritable autonomie budgétaire, ce qui est l'un des éléments fondamentaux du statut de parité entre les différents pouvoirs publics* ». La Cour des comptes, financièrement autonome aujourd'hui, a donc franchi une étape supplémentaire, pourtant, il y a peu inconcevable sur la voie de sa reconnaissance en tant que pouvoir public, Ce long chemin reste toutefois semé d'embûches. Le refus de rapprocher le budget de la Cour des dotations des pouvoirs publics en est la preuve. Une fois les ovations terminées, les critiques ne manqueront pas de mettre sous les feux de la rampe les imperfections liées à la reconnaissance de l'autonomie financière de la Cour des comptes.

### **Côté jardin : une première nécessitant encore des répétitions**

Malgré une affiche prometteuse, la représentation de l'autonomie financière de la Cour des comptes n'a pas tenu tous ses engagements. Sur les planches, le jeu des acteurs institutionnels reste encore hésitant. Le rattachement du budget de la Cour des comptes aux dotations des pouvoirs publics ayant été source de différends entre tous les interprètes de l'autonomie financière. Dans les loges, le costume de l'autonomie financière apparaît déjà trop étroit et mérite donc quelques reprises. Des pièces manquantes ou mal assorties donnent l'impression d'un travail non abouti.

### **Des acteurs institutionnels encore trop hésitants**

Depuis son entrée en fonction, le Premier président de la Cour des comptes n'a cessé de réclamer le rapprochement du budget de son institution avec les dotations des pouvoirs publics. Ce rattachement lui a pourtant été refusé. Les crédits des pouvoirs publics sont regroupés à l'intérieur d'unités de spécialité dérogatoires : les dotations des pouvoirs publics. Les dotations sont

affranchies des contraintes de performance (elles sont présentées par nature et non par objectif de dépense). Elles retracent des dépenses qui, notamment parce qu'il est difficile de les soumettre à des indicateurs de performance, ne peuvent pas faire l'objet de programmes. D'ailleurs, il n'existe pas de débat parlementaire autour des crédits regroupés en dotation et donc aucun contrôle possible. Ce traitement particulier a en effet pour objectif d'assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ». Il permet également le respect de la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement. A l'occasion du contrôle de la constitutionnalité des annexes créées par la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel a considéré cette règle comme inhérente au principe d'autonomie financière. Aujourd'hui, il existe six dotations regroupant, dans une mission unique, les crédits de ces derniers. Il s'agit de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République. Il s'agit donc bien d'institutions dotées d'une légitimité issue du suffrage universel ou en charge de contrôler les organes qui en sont issus. La Cour des comptes, ne constituant donc pas formellement un pouvoir public, ne pouvait légitimement prétendre au régime budgétaire des pouvoirs publics. Pourtant, la Cour, à travers sa mission de certification, n'est-elle pas chargée de contrôler la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat établis par le ministère des Finances ? Ce dernier n'est-il pas, à l'image de l'ensemble du Gouvernement, l'émanation de l'élection législative ? L'entrée en vigueur de la LOLF semble donc avoir rapproché la Cour des comptes de la catégorie des pouvoirs publics. D'autant plus que le Conseil

constitutionnel a conféré « *une autorité constitutionnelle à son indépendance* » par sa décision du 25 juillet 2001. Les faits démontrent d'ailleurs que, malgré son refus, le Gouvernement a hésité face à la réclamation de Philippe Séguin. En effet, les dotations sont exclues des modalités de gestion prévues pour les programmes. Elles ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles. L'hésitation du Gouvernement se marque alors dans les caractéristiques de la mission spécifique « Conseil et contrôle de l'Etat ». En effet, depuis le courrier du 25 janvier 2005 du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin au Premier président de la Cour des comptes, toute possibilité de régulation au niveau de cette mission est interdite. Ainsi se rapproche-t-elle des caractéristiques de la dotation des pouvoirs publics. Une victoire à la Pyrrhus pour le Parlement... même si le débat parlementaire est sauvegardé. L'absence de dotation perturbe pourtant l'exigence d'équidistance rappelée plus haut. La Cour des comptes, autonome budgétairement du ministre chargé des Finances, reste dépendante financièrement du Gouvernement. Si une étape a été franchie sur le chemin de la reconnaissance de la Cour des comptes en tant que pouvoir public, la route reste donc encore longue. La réponse n'appartient qu'au seul pouvoir constituant.

### **Un costume pour l'autonomie financière déjà trop étroit**

Le costume de l'autonomie financière, taillé par le Gouvernement avec les fils de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » et de la loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes, semble déjà trop étroit. D'abord, comment ne pas évoquer le caractère instable de la mission. Il ne faut pas oublier qu'une mission reste d'initiative

gouvernementale. Le Gouvernement est libre de créer le nombre de missions qu'il désire ; il peut également les supprimer. La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » n'est donc pas théoriquement pérenne. Pourquoi ne pas alors réfléchir à un moyen d'inscrire dans le marbre constitutionnel cette nouvelle autonomie financière, et l'étendre ainsi à l'ensemble des ISC comme l'appelle de ses vœux Philippe Séguin ? Pour autant, cette inscription rendrait très difficile l'introduction de changements imprévus. Pourquoi ne pas alors envisager une telle transcription dans la LOLF ?

Ensuite, deux domaines attendus et annoncés par Philippe Séguin lors de la séance solennelle du 23 janvier 2006 n'apparaissent pas dans les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006. Il s'agit de la réforme de la responsabilité des comptables publics qui remettrait en cause la remise gracieuse des débits prononcés par la Cour, et de la réforme de la responsabilité des ordonnateurs, passant par une amélioration du fonctionnement de la Cour de discipline budgétaire et financière. Même si l'on semble quitter le terrain de l'autonomie financière, il n'en est rien. En effet, comment concevoir une totale indépendance organisationnelle et fonctionnelle du juge financier si, à la fin du processus juridictionnel, son jugement est remis en cause par le ministre des Finances, celui-là même dont la Cour s'est financièrement détachée. L'influence de ce dernier reste d'ailleurs encore vive. A titre d'exemple, l'article R. 212-4 du CJF prévoit qu'un « *arrêté du ministre chargé des Finances, pris après avis du Premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes, fixe pour chaque chambre, l'effectif des magistrats qui la composent et le nombre des commissaires du Gouvernement* ».

Toutefois, le ministre délégué aux Relations avec le Parlement a déjà annoncé que des dispositions réglementaires viendraient à l'appui de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006. De plus, tirant d'un côté les effets de la création de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », plusieurs dispositions du projet de loi, supprimées par la voie d'amendements de certains députés, prévoyaient de l'autre côté de réserver un sixième des emplois de conseillers maîtres aux fonctionnaires du ministère des Finances. Il apparaissait fortement anormal de réserver un quota de places au sein d'une juridiction dont une des nombreuses missions consiste à certifier les comptes de l'Etat à des fonctionnaires issus du ministère qui établit ces mêmes comptes.

Enfin, le Gouvernement n'aurait-il pas pu reconnaître à la Cour des comptes une capacité d'autofinancement comme c'est déjà le cas pour certaines ISC à travers l'Europe ? Certes, la diffusion et la vente de ses rapports publics pourraient procurer des recettes à la Cour. Pour autant, celles-ci ne pourraient raisonnablement participer au bon fonctionnement de l'institution. Pourquoi ne pas alors envisager que son budget puisse provenir, pour partie, de recettes tirées de services rendus ? Ces ressources propres pourraient provenir d'activités exercées en surplus de celles prévues par les textes. La Cour pourrait par exemple partager avec d'autres organismes sa nouvelle expérience en matière de certification des comptes. Mais ne risquerait-elle pas ainsi de s'éloigner de son objectif premier qui consiste à exercer ses contrôles le plus indépendamment possible du pouvoir exécutif et législatif ? De toutes les manières, on ne peut raisonnablement concevoir qu'une juridiction financière soit financée exclusivement par des recettes propres.

## Stop corruption now !

Economie & Entreprises n°98 (Novembre 2007)

**La nouvelle réglementation sur les marchés publics a été bien accueillie par les professionnels. Toutefois, ces derniers émettent des réserves quant à certaines dispositions, Khadija Skalli dévoile les grandes lignes de cette réforme.**

Transparence, équité, libre concurrence et responsabilité sont les principes qui ont guidé la réforme du dispositif sur les marchés de travaux, de fournitures et de services que passent les administrations pour le compte de l'Etat.

Ce nouveau texte, entré en vigueur le 1er octobre 2007, abrogeant et remplaçant le décret de 1998, suscite de manière générale la satisfaction des professionnels et des opérateurs du secteur privé. «Ce nouveau cadre réglementaire constitue une avancée majeure dans la mesure où il interdit d'une manière explicite la fraude et la corruption dans l'attribution du marché. Il faut souligner que les marchés publics représentent annuellement plusieurs millions de dirhams. Le BTP se taille la part du lion. De nouvelles mesures ont été ainsi introduites de nature à combler toutes les brèches permettant le recours aux pratiques illicites», se félicite d'emblée Bouchaïb Benhamida, président de la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP). Les marchés publics sont une niche de corruption. C'est un fait, et Transparency Maroc l'a dénoncé à maintes reprises. Dans une note publiée en 2006, l'ONG souligne que «l'achat public au Maroc est entaché de toutes sortes de pratiques de corruption: pots de vin, favoritisme, clientélisme, passe-droits... avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le coût et la qualité des services publics». Saddouq Abdessam membre du Conseil national de

Transparency, embraye sur tous ces coûts engendrés par la mauvaise qualité par le surplus d'exploitation si ce n'est par le coût de l'investissement lui-même, convaincu que le coût de corruption va au-delà des dessous de table perçus lors la passation ou l'exécution d'un marché, car souvent des investissements sont lancés, ou des achats effectués non pour une quelconque utilité, mais parce que tout simplement, ils produisent des commissions en cours de route. Et en termes de chiffres ? «Les marchés publics au Maroc représentent à peu près 20% du PNB, si l'on suppose un surplus de 10% sur les coûts des achats -hypothèse à mon avis très plausible-, ce sont deux points du PNB que nous perdons chaque année à cause des pratiques de corruption. Certains contesteront ce chiffre, mais ceux qui savent comment les choses se déroulent ne seront pas étonnés», précise-t-il. Pour contrecarrer ce mal pernicieux et garantir l'égalité des chances entre les soumissionnaires, ce dispositif fixe de nouvelles règles de gestion et contrôle de ces marchés.

### Le droit à l'information

La publication des avis d'appels d'offres sur le site Internet réservé aux commandes de l'Etat est désormais obligatoire ([www.marchespublics.ma](http://www.marchespublics.ma)). Le maître d'ouvrage est tenu également de publier l'information dans deux journaux à diffusion nationale dont l'un est édité en langue arabe et l'autre

en langue étrangère. Ceci permettra une large diffusion de l'information et par voie de conséquence, la possibilité de séduire plus de concurrents. «Auparavant, les avis des appels d'offres étaient publiés dans un journal non lu. L'information passait inaperçue. De même, les entrepreneurs avaient des difficultés pour soumissionner ne serait-ce que pour avoir les documents de consultation. Le but recherché était de privilégier les favoris. On usait de toutes les manœuvres pour cela. A titre d'exemple, l'administration lui dit que le dossier n'est pas encore disponible alors que d'autres candidats l'ont déjà reçu ou la photocopieuse est en panne... Du coup, vous êtes mis en dehors de la course», souligne un professionnel. Pour mettre fin à ces combines et responsabiliser le maître d'ouvrage, une disposition a été instaurée obligeant l'administration à délivrer à l'entrepreneur une attestation de non disponibilité du dossier et les raisons de cet état de fait. En outre, des moyens de recours ont été inclus dans le nouveau décret qui donne au candidat le droit de saisir l'autorité compétente ou le ministre concerné. «En cas de non remise du dossier au jour fixé dans l'attestation qui lui a été délivrée, le concurrent peut saisir par lettre recommandée avec accusé de réception l'autorité dont relève le maître d'ouvrage concerné pour lui exposer les circonstances de présentation de sa demande pour l'obtention d'un dossier et la réponse qui lui a été faite», stipule le décret. Pour simplifier la procédure aux concurrents, ces derniers peuvent obtenir les documents concernant les appels d'offres par voie postale. Les dossiers seront dans le futur téléchargeables sur Internet gratuitement.

### **L'heure est à la transparence**

Autre nouveauté et non des moindres : aucune offre ne pourra être rejetée pour le motif qu'un document manque. «Les concurrents peuvent être autorisés à produire, dans des

conditions déterminées, certaines pièces manquantes à caractère administratif qu'ils auraient omis d'insérer dans leurs offres telles que l'attestation de la CNSS ou l'attestation fiscale», indique Abderrahim Raounak, expert consultant. De son côté, Salaheddine Kadmiri, président de la FENELEC (Fédération nationale de l'électricité et de l'électronique), salue le travail accompli en matière de transparence concernant le processus de passation des commandes de l'Etat. «Les nouvelles dispositions et les modifications apportées sont une incontestable avancée. Les règles de transparence sont beaucoup plus claires, notamment l'ouverture publique des plis devenue obligatoire, l'affichage des résultats de l'appel d'offres dont le montant de l'adjudication dans les locaux du maître d'ouvrage et sur le site Internet ayant servi à la publication de l'avis d'appel d'offres», se réjouit-il. A la demande des professionnels, des mesures antidumping ont été également introduites dans le nouveau cadre réglementaire. Les offres aberrantes, excessives ou anormalement basses, sont désormais cernées à partir de seuils fixés réglementairement pour éviter toute appréciation susceptible de subjectivité. Selon l'article 40 du décret, «une offre est considérée anormalement basse lorsqu'elle est inférieure de plus de 25% par rapport à la moyenne arithmétique de l'estimation du maître d'ouvrage et de la moyenne des offres financières des soumissionnaires», et elle est considérée excessive lorsqu'elle est supérieure à ce taux. Cette disposition vise à endiguer le favoritisme et à lutter contre les offres anormalement basses qui portent préjudice aux soumissionnaires professionnels ayant fait des évaluations et des études sérieuses du marché. Leurs offres peuvent paraître donc plus onéreuses par rapport aux autres propositions. Elle vise également à encourager le maître d'ouvrage à faire preuve de plus de professionnalisme en réalisant une

estimation réelle du marché, puisque les offres qui lui seront soumises seront appréciées à la lumière de sa propre évaluation. Lorsqu'une offre est jugée anormalement basse, la commission d'appel d'offres peut la rejeter comme elle peut l'accepter. Dans ce dernier cas de figure, elle invite le soumissionnaire concerné à justifier ses prix. «Si les justifications avancées sont logiques, son offre est acceptée, sinon elle est rejetée car le soumissionnaire est considéré comme incapable d'honorer ses engagements et son offre a pour but d'évincer les autres concurrents», note un spécialiste des marchés publics.

### **Les offres seront désormais cernées à partir de seuils fixés réglementairement pour éviter toute appréciation subjective**

Par ailleurs, le système de notation et des critères de jugement des offres a été amélioré de sorte à faire valoir les meilleures offres du point de vue technique, qui reflètent la capacité du soumissionnaire à accomplir l'ouvrage et de remplir pleinement le contrat. «L'évaluation des offres se fera en deux étapes : premièrement, du point de vue de la qualité technique, puis du point de vue financier. L'approche adoptée est de trier les offres en sélectionnant les meilleures propositions sur le plan technique. Le choix final portera sur l'offre financière la plus avantageuse. Auparavant, c'était l'inverse. On profitait de cette brèche pour éliminer les personnes indésirables et attribuer ainsi le marché au favori en donnant une mauvaise note aux offres dont le prix est élevé», explique Bouchaib Benhamida.

### **Déception**

Toutefois, malgré sa satisfaction affichée, ce professionnel du BTP émet des réserves quant à certaines dispositions. «Nous sommes un peu déçus de constater que la révision des prix est applicable lorsque la durée d'exécution du marché dépasse quatre

mois. L'économie mondiale est dans un tourbillon, on ne maîtrise pas les cours, ni les matières premières. Nous n'avons plus de visibilité ni à moyen ni à court termes, notamment pour certaines matières comme l'acier, le pétrole et ses dérivés comme le bitume que nous utilisons pour les infrastructures», explique le président de la FNTF qui revendique l'indexation des prix. «Si les cours s'inscrivent à la hausse, on augmente nos prix. S'ils s'inscrivent à la baisse, on baisse les prix», réclame-t-il. Selon l'article 14 du décret, «le prix du marché est révisable lorsqu'il peut être modifié en raison des variations économiques en cours d'exécution de la prestation. Les marchés de travaux et des études sont passés à prix révisables lorsque le délai prévu pour leur exécution est supérieur ou égal à quatre mois». Toutefois, lorsque ce délai est inférieur à quatre mois, ils peuvent également être passés à prix révisable. La décision revient au maître d'ouvrage. Dans l'ancien texte, ne pouvaient être révisés que les marchés dont la durée d'exécution dépassait un an. Au vu de ces nouvelles mesures «drastiques», dans une certaine mesure, une question s'impose : peut-on dire que cette nouvelle réglementation sera efficace pour contrer la fraude? «Les fraudeurs sont toujours là. Le génie de la fraude trouvera les brèches. Nous sommes là pour qu'à chaque fois qu'une brèche apparaît, on la colmate. Il faut tout simplement adopter une démarche proactive et oser revenir sur le texte rapidement pour corriger les lacunes. Concernant ce nouveau texte, qui a introduit la majorité de nos propositions, il est le fruit de notre expérience. Nous y avons travaillé depuis 2003. Nous avons analysé et étudié minutieusement tous les points susceptibles de fraude», réplique Benhamida.

### **Et pour les PME ?**

«A mon avis, les mesures prévues pour la promotion de la PME sont au nombre de trois», rétorque Abderrahim



Raounak. Et d'ajouter: «D'abord, le renforcement du dispositif concernant l'allotissement des marchés qui peut justifier le choix du marché alloti grâce aux avantages économiques, financiers ou techniques qu'il est susceptible de procurer. Il justifie également la limitation du nombre de lots pouvant être attribués à un même concurrent, pour des raisons liées à la sécurité de l'approvisionnement. Ces conditions ne peuvent, évidemment, qu'encourager la participation des PME». En outre, il y a la possibilité de regroupement d'entreprises avec la mise en commun de leurs moyens respectifs, ceci est de nature à favoriser la constitution de collectifs d'entreprises conjoints ou solidaires capables de réaliser des projets de taille qui dépassent largement la capacité d'intervention de chacune d'elles prise séparément. «Il y a également l'appréciation des références des concurrents qui était souvent limitée à celles délivrées par les seules administrations publiques. Les jeunes promoteurs se trouvaient ainsi systématiquement privés des projets de l'administration aussi petits soient-ils. La réforme l'étend explicitement aux bénéficiaires privés des prestations concernées par le marché», poursuit-il. Quant à la soustraction qui constitue généralement un moyen de renforcement de l'intervention de la PME, Raounak regrette le recul enregistré à cet égard

puisque les nouvelles dispositions plafonnent ce mode d'intervention à 50% du montant du marché et aux seuls corps de métiers secondaires. Elles donnent même aux donneurs d'ordres publics la possibilité de l'interdire purement et simplement.

### **La révision du CCA3 attendue**

Le Cahier des clauses administratives générales (CCAG), qui concerne la phase d'exécution des marchés, fera bientôt l'objet **d'une réforme. Le texte en vigueur est décrié par les professionnels.** **Salaheddine Kadmiri, président de la FENELEC, pointe du doigt le faible taux des intérêts moratoires.** «La réglementation en vigueur comprend des pénalités de retard de paiement et des intérêts moratoires. À la lumière de ce texte, une entreprise qui n'a pas reçu son argent à temps de la part du maître d'ouvrage a le droit de réclamer les intérêts moratoires. Cependant, la valeur de la compensation est très faible. Elle est indexée sur les bons du trésor entre 2% et 3%. Alors que les taux du crédit contracté par l'entreprise adjudicataire pour financer son projet sont très élevés. D'une manière générale, ils sont entre 6 et 7%. C'est une non adéquation», **poursuit-il. La FENELEC revendique, par la voix de son président, des taux d'intérêts moratoires plus consistants.**

## Convertibilité du Dirham : Encore du chemin à parcourir !

Finances News- janvier 2008

*Les circulaires publiées récemment par l'Office des changes permettent d'évaluer jusqu'à quel degré le cadre légal et réglementaire est en phase avec un contexte de plus en plus libéral.*

*Les ingrédients pour une convertibilité du Dirham sont là,... mais pas tous. Ceci laisse entendre que la convertibilité totale du Dirham n'est pas pour sitôt.*

Le 18 juillet 2007, le ministère des Finances et de la Privatisation avait laissé entendre dans un communiqué que, prochainement le Maroc prendra des dispositions visant l'assouplissement et la facilitation des transactions avec l'étranger. Chose promise, chose due. Le 1er août 2007, la réglementation des changes s'est vue enrichir par de nouvelles circulaires toujours avec le même leitmotiv. Des circulaires qui, malgré leur importance, ont semé le doute chez certains opérateurs. En guise de rappel, depuis le début des années 80, le Maroc avait opté pour une libéralisation progressive qui a bénéficié à pratiquement toutes les transactions avec l'étranger et qui s'est traduite, en janvier 1993, par une convertibilité du Dirham en ce qui concerne les opérations courantes, et ce conformément aux dispositions du FMI. Au terme de l'article 8 des statuts de cet organisme, les pays signataires s'engagent à adopter au minimum une convertibilité des opérations courantes. Aujourd'hui, après plusieurs années de réglementation plus ou moins restrictive, il faut avouer que les

choses ont bougé dans le bon sens. Et nous n'avons pas trouvé de personne mieux placée que Mohamed Bougroum, Directeur général de l'Office des changes, pour commenter ces nouvelles dispositions (voir entretien).

### **Des circulaires à multiples enjeux**

Par la circulaire n° 1718, l'Office des changes autorise les intermédiaires agréés à procéder au règlement d'acomptes et au paiement par anticipation des importations de biens ou de services ou de prestations réalisées à l'étranger. En ce qui concerne le paiement par anticipation des importations, les importateurs avaient la possibilité de transférer par anticipation des règlements pouvant atteindre l'équivalent en devises de 20.000 DH. Aujourd'hui, la nouvelle circulaire porte le montant des règlements par anticipation à 200.000 DH. La circulaire 1719 a certes suscité des interrogations de la part des opérateurs qui se sont demandé si les comptes en dirhams convertibles de promotion des exportations pouvaient être crédités de 20% du montant des cessions de devises effectuées avant l'entrée en vigueur de la présente circulaire. L'Office des changes a eu écho de ces interrogations (voir entretien).

Cette circulaire concerne l'exportation de biens, de ventes de marchandises à destination de l'étranger ou des zones franches ou places financières offshore

sises au Maroc et les exportations de services, les services rendus par les résidents au profit de non-résidents, au Maroc ou à l'étranger, liés au tourisme, au transport et de façon générale à toute activité de services générant des recettes en devises. L'intérêt de cette disposition pour les exportateurs est de sécuriser leurs transactions en leur évitant les risques de change puisqu'ils peuvent disposer de leurs fonds auprès des banques marocaines et économiser les frais liés aux transactions avec l'étranger. La circulaire n°1720 est une mesure d'envergure parce qu'elle permet de promouvoir davantage les investissements marocains à l'étranger. Elle autorise les banques à transférer, pour le compte des personnes morales résidentes, des fonds nécessaires à leurs financements à l'étranger à hauteur de 30 millions de dirhams. A noter que ces opérations étaient jusqu'à présent soumises à l'accord préalable de l'Office des changes, au cas par cas, ce qui entravait quelque peu la liberté d'entreprendre à cause d'un alourdissement des procédures. Aussi, et en vue de sécuriser les transactions commerciales à destination ou en provenance de l'étranger entre résidents et non-résidents, l'OC a enrichi la gamme des instruments de couverture contre le risque de change, et ce par le biais de la circulaire n°1723. Les banques sont par ailleurs tenues de transmettre les états de reporting retraçant l'ensemble des opérations à terme de swap à la Direction des opérations monétaires et des Changes (DOMC) de BAM, mensuellement au plus tard le 10 du mois suivant l'arrêté comptable mensuel.

Bien que certains opérateurs qualifient d'insuffisantes de telles circulaires comparativement certes à certains pays partenaires, il faut

avouer qu'elles sont d'un grand apport pour un pays comme le nôtre qui prépare lentement mais sûrement sa convertibilité totale et dont le délai dépendra de conditions à la fois internes et externes difficilement maîtrisables a priori.

**Convertibilité du Dirham:** un processus de longue haleine. Nombreux sont les opérateurs qui aspirent à une convertibilité totale du Dirham. Ils préconisent ainsi l'élimination de l'ensemble des restrictions sur l'exportation de capitaux par les résidents et l'abandon de l'obligation de rapatriement des recettes d'exportations de biens et services.

Face à cette situation, les autorités, en l'occurrence l'Office des changes, préconisent la prudence. En effet et bien qu'il paraisse opportun pour un pays de basculer vers une convertibilité totale de sa monnaie, encore faut-il s'assurer que les risques ou les dangers du nouveau statut ne dépassent pas les avantages.

Selon le professeur M. Germouni, «les choix économiques libéraux du Maroc, sa relative diversification sectorielle et surtout les mouvements de biens et de personnes entre le pays et l'étranger, semblent encourager à s'orienter vers une convertibilité du billet de banque». «Celle-ci pourrait permettre notamment d'augmenter les exportations sans passer par des devises fortes tout en contribuant à lutter contre le marché parallèle, et ainsi récupérer une part importante des capitaux qui l'alimentent». Néanmoins, il considère que le bon comportement du Dirham sur le marché parallèle, certes indicateur intéressant, ne saurait préjuger de la tendance à venir, ni que la même évolution va se poursuivre.

Même son de cloche chez A. Jirari, Directeur général de la Banque Internationale de Tanger. «Les autorités réfléchissent en profondeur sur l'éventualité de la convertibilité totale du Dirham et tous les raisonnements sont faits avec beaucoup de sérieux et de professionnalisme. Je dirais même que l'Office des changes et les autorités en général agissent avec beaucoup de sagesse. Mais il faut dire que beaucoup de choses ont été déléguées aux banques. Je dirais même que presque l'intégralité des opérations est déléguée aux banques», affirme-t-il. «Les circulaires publiées récemment par l'Office des changes montrent que les choses évoluent positivement. Lorsque les responsables sentiront que les indicateurs sont prometteurs, que le marché est dur et que les mentalités sont là pour généraliser le passage à la convertibilité totale, ils vont certainement le faire», commente-t-il. En attendant de voir se réunir tous ces ingrédients, la sagesse recommande encore de patienter.

**Entretien avec Mohamed Bougroum, D G de l'Office des changes : «Les nouvelles circulaires sont une révolution dans la réglementation des changes»**

\* La situation telle qu'elle se présente actuellement n'augure pas en faveur d'une convertibilité totale du Dirham.

\* Au fil des ans, le contrôle des changes a été largement assoupli et la convertibilité dépasse même les exigences de l'article VIII, en ce sens qu'elle s'étend à nombre d'opérations en capital, notamment les investissements étrangers au Maroc et les financements extérieurs...

\* Mohamed Bougroum commente les circulaires publiées en août dernier par l'Office des changes.

**Finances News Hebdo** : Pouvez-vous nous dire brièvement comment a évolué le contrôle des changes au Maroc et quelles en sont les principales étapes ?

**Mohamed Bougroum** : Le contrôle des changes a été institué par dahir le 10 septembre 1939 et a été appliqué jusqu'en 1959, uniquement sur les opérations avec les pays hors zone franc. Il visait l'intégration de l'économie nationale, alors sous Protectorat, à l'économie française. Depuis cette date, l'évolution du contrôle des changes a été empreinte de la situation économique du pays.

En 1959, le contrôle des changes a été généralisé à l'ensemble des pays de la zone franc, et ce en vue de limiter les transferts effectués par la communauté étrangère établie au Maroc, essentiellement au titre des voyages, des économies sur revenus et des produits de cession d'investissements. Cette tendance fut observée jusqu'en 1964. Du milieu des années soixante au début des années soixante-dix, les premières mesures de libéralisation du contrôle des changes ont été mises en place. Dès 1974, une profonde libéralisation de la réglementation a été envisagée et la réflexion sur la convertibilité du Dirham a été entamée.

Néanmoins, en raison des déficits internes et externes importants enregistrés à la fin des années 70 début des années 80, et en vue de freiner la sortie de devises, des mesures restrictives ont été adoptées : réduction au strict minimum des produits libres à l'importation, institution du dépôt de

fonds préalable à l'importation, taxe sur les voyages, etc.

En revanche, depuis le début des années quatre-vingt, le Maroc a opté pour une libéralisation progressive de la réglementation des changes qui a bénéficié pratiquement à toutes les catégories de transactions avec l'étranger et qui a été couronnée par l'institution de la convertibilité du Dirham pour les opérations courantes en janvier 1993, et ce conformément aux dispositions de l'article VIII des statuts du Fonds monétaire International relatives à la convertibilité des opérations courantes.

Valeur aujourd'hui, le contrôle des changes a été largement assoupli et la convertibilité dépasse même les exigences de l'article VIII précité en ce sens qu'elle s'étend à nombre d'opérations en capital, notamment les investissements étrangers au Maroc et les financements extérieurs mobilisés par les entreprises marocaines, les investissements et placements de personnes morales marocaines à l'étranger, l'octroi de crédits aux non résidents pour l'acquisition de biens immeubles situés au Maroc, l'octroi de crédits à l'exportation aux clients des entreprises exportatrices, etc.

**F.N.H. :** Peut-on savoir dans quelle mesure les nouvelles circulaires publiées par l'Office des changes au mois d'août dernier vont contribuer à l'assouplissement des procédures d'investissement à l'étranger ?

**M. B. :** Il convient de rappeler qu'auparavant les opérations d'investissement à l'étranger étaient soumises à l'accord préalable de l'Office des changes. Celles-ci étaient autorisées lorsqu'elles s'inscrivaient dans le

cadre de la promotion des exportations de biens et de services ou de collecte et de drainage des recettes des Marocains résidant à l'étranger. Désormais et depuis le 1er août 2007, les entreprises marocaines, quel que soit leur secteur d'activité, peuvent réaliser des investissements à l'étranger.

En effet, les personnes morales résidentes, ayant au moins trois années d'activité et dont la comptabilité est certifiée par un commissaire aux comptes externe, peuvent transférer jusqu'à 30 millions de dirhams par an, en vue du financement de leurs investissements à l'étranger à l'exclusion des investissements en zones franches ou places financières offshore sises au Maroc.

L'investissement à réaliser à l'étranger, qui doit être en rapport avec l'activité de l'entité résidente concernée et avoir pour objectif de consolider et de développer cette activité, peut revêtir la forme de création de sociétés, la prise de participation dans des sociétés existantes ou l'ouverture de bureaux de liaison, de représentation ou de succursales.

Les transferts de fonds dans ce cadre peuvent porter sur les dotations en capital, l'octroi de prêts et/ou d'avances en comptes courants d'associés aux entreprises étrangères dans lesquelles l'investisseur marocain détient une participation au capital; les dotations de fonds pour l'acquisition de locaux et/ou d'équipements nécessaires pour les besoins d'exploitation de bureaux de liaison, de représentations ou de succursales, ou les dotations de fonds nécessaires à la couverture des frais de fonctionnement de bureaux

de liaison, de représentations ou de succursales. En outre, les sociétés ayant investi à l'étranger peuvent procéder, sans l'accord de l'Office des changes, au réinvestissement du produit de cession ou de liquidation de leurs investissements à l'étranger.

La libéralisation des opérations d'investissement à l'étranger s'inscrit dans le cadre des actions d'accompagnement de l'intégration des entreprises marocaines aux marchés internationaux.

**F.N.H. :** Le Maroc peut-il se targuer de disposer aujourd'hui d'un cadre réglementaire et légal en phase avec les exigences d'ouverture et de modernisation du Royaume ?

**M. B :** Comme je l'ai déjà indiqué, la convertibilité, telle que mise en place par le Maroc, ne se limite pas aux opérations courantes mais s'étend à nombre d'opérations en capital, dont tout récemment l'investissement à l'étranger, les crédits à l'exportation accordés aux clients étrangers des entreprises marocaines, les placements en devises par les banques, les entreprises d'assurance et de réassurance, les organismes de retraite et les OPCVM. Les opérateurs économiques ont également accès à une gamme plus diversifiée d'instruments de couverture contre le risque de change, leur permettant de sécuriser leurs flux financiers avec l'étranger ainsi que leurs marges. Ceci bien entendu à côté des autres instruments auxquels ils avaient déjà accès depuis 2004, leur offrant la possibilité de se couvrir, notamment contre les fluctuations des cours des produits de base importés ou exportés dans les domaines agricole, énergétique et minier ou contre les fluctuations des taux d'intérêt de leurs emprunts à l'étranger.

Le niveau de libéralisation de la réglementation des changes, actuellement atteint, est le niveau le plus adéquat pour notre économie. D'ailleurs, nous n'enregistrons pas de doléances particulières de la part des opérateurs économiques s'écartant du cadre actuel, ce qui prouve que le cadre mis en place répond largement à leurs attentes.

**F.N.H :** Les opérateurs économiques se plaignent du flou régissant l'application de certaines circulaires, notamment la circulaire 1719. Que pouvez-vous répondre à ces appréhensions ?

**M. B. :** Suite à la publication de la Circulaire n° 1.719 du 1er août 2007 relative aux comptes en devises ou en dirhams convertibles au nom des exportateurs de biens et services, des opérateurs se sont demandé si les comptes en dirhams convertibles, ouverts en remplacement des anciens comptes convertibles de promotion des exportations (CCP.EX), peuvent être crédités de 20% du montant des cessions de devises effectuées avant l'entrée en vigueur de la circulaire sus-visée. Une correspondance a été adressée, en date du 28 septembre 2007, au GPBM, informant les banques intermédiaires agréés qu'elles sont habilitées à créditer les comptes en dirhams convertibles (issus de la transformation des comptes CCP.EX), de 20% du montant des devises rapatriées et cédées sur le marché des changes au cours des 12 mois avant la publication de la Circulaire n° 1.719 et n'ayant pas été portées au crédit desdits comptes, sachant que l'inscription au crédit des comptes en dirhams convertibles doit intervenir au plus tard une année à compter de la date de ces cessions.

La même correspondance précise que les inscriptions au crédit des comptes en devises ou en dirhams convertibles, ouverts au nom des exportateurs de biens et de services, peuvent être réalisées en totalité ou en partie, au choix de l'exportateur au moment qu'il jugera opportun, et ce dans le délai d'une année à compter de la date de cession des devises sur le marché des changes. Cette action apporte une réponse appropriée à ce que vous avez appelé «appréhensions» des opérateurs.

**F.N.H.** : Les opérateurs plaident pour une convertibilité totale du Dirham. Est-ce que, selon vous, le cadre macroéconomique y est propice ?

**M. B.** : D'aucuns avancent que le Maroc doit franchir le pas de la convertibilité totale, c'est-à-dire l'élimination de toutes les restrictions sur l'exportation de capitaux par les résidents et l'abandon de l'obligation de rapatriement des recettes d'exportations de biens et services. En d'autres termes, l'ouverture totale aussi bien du compte courant que du compte capital.

En matière d'ouverture du compte capital, je dois préciser que nous adoptons une démarche prudente et progressive qui n'admet pas de retour en arrière car tenant compte de l'évolution de la situation du cadre macroéconomique national et de la nécessité de préserver la stabilité de notre système financier. Bien entendu, si les indicateurs macroéconomiques continuent à s'améliorer, le Maroc pourra renforcer davantage le processus de convertibilité du Dirham.

## LOI DE FINANCES 2008

MAP- 9/11/2007

*Le projet de loi de finances 2008, qui table sur un taux de croissance de 6,8 pc, vise la mise en place des conditions d'une intégration réussie de l'économie nationale dans son environnement pour transformer le Maroc en une plate-forme d'investissement et d'exportation, a indiqué le ministre de l'Economie et des Finances M. Salaheddine Mezouar.*

Le gouvernement compte oeuvrer, pour réaliser cet objectif, à faciliter l'adaptation des structures de l'économie aux impératifs de la productivité et de la compétitivité imposés par la mondialisation, à travers notamment le relèvement du niveau des investissements publics et privés, la promotion du développement régional et la stabilisation du cadre macroéconomique, a précisé M. Mezouar lors d'un entretien avec la presse.

Après avoir rappelé que ce projet de loi a été élaboré dans un contexte marqué par la poursuite de la croissance, en dépit de la sécheresse et d'un environnement international moins porteur (le PIB devrait croître de 2,5 pc en 2007), M. Mezouar a indiqué que le gouvernement accordera plus d'intérêt aux secteurs productifs non-agricoles, afin de rendre l'économie nationale davantage moins dépendante des aléas climatiques, citant notamment, dans ce cadre, les secteurs d'exportation, l'offshoring, l'habitat et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Ce texte prévoit l'intensification des investissements publics, qui atteindront 106 milliards de dirhams (MMDH) en 2008, dont 36,07 MMDH au titre du budget

général de l'Etat, a précisé M. Mezouar ajoutant que l'effort d'investissement de l'Etat, nécessaire pour accompagner l'activité économique, sera marqué par la poursuite des chantiers d'envergure initiés dans les domaines des ports, des aéroports, des réseaux de transports terrestres et ferroviaires et des structures d'accueil pour les investissements industriels et touristiques.

Concernant la dynamisation des investissements privés, le ministre a mis l'accent sur l'institutionnalisation de la contractualisation des relations entre l'Etat et le secteur privé, le renforcement des structures d'accueil des investissements, la libéralisation et la démonopolisation de certains secteurs publics, la mise en place d'un régime douanier et fiscal approprié et la promotion de la PME.

Le projet de loi de finances 2008 vise également le renforcement de la cohésion de la société marocaine et l'amélioration des conditions de vie des populations. Il accorde dans ce cadre un intérêt particulier aux secteurs sociaux, selon une nouvelle vision qui place le développement humain, la lutte contre la pauvreté et la



préservation du pouvoir d'achat au coeur des préoccupations.

Le ministre a indiqué dans ce cadre que près de la moitié du budget 2008 est affecté aux départements à vocation sociale afin d'assurer la promotion des ressources humaines, par un engagement renforcé du processus de lutte contre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion, la promotion de l'emploi, et l'amélioration et la préservation du niveau de vie des populations, à travers la maîtrise de l'inflation à 2 pc et la poursuite du soutien des prix des denrées de base et des produits pétroliers. Les charges de compensation pour l'année 2008 sont arrêtées à 20 MMDH, a précisé M. Mezouar.

Le projet de loi de finances comprend plusieurs mesures visant la réforme du système fiscal et douanier, a-t-il précisé, citant notamment dans ce cadre la baisse des droits de douanes sur les produits industriels (de 45 pc à 40 pc) et de l'impôt sur les sociétés (IS), qui diminuera de 35 pc à 30 pc. Le même impôt passera, dans le secteur financier, de 39,6 pc à 37 pc en 2008 avant d'atteindre 35 pc en 2009.

M. Mezouar avait présenté devant la Chambre des représentants, les orientations et les grandes lignes du projet de loi de finances 2008, qui a été élaboré sur la base de trois axes complémentaires: la création des conditions d'une croissance économique forte et durable, la poursuite des réformes structurelles et sectorielles, qui visent à donner à l'économie nationale la force et la souplesse nécessaires pour renforcer sa capacité à faire face aux chocs internes et externes et le développement des secteurs sociaux pour garantir la prospérité des différentes catégories sociales.

## **LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2008**

Le projet de loi de finances, pour l'année 2008, prévoit des ressources estimées à 195,68 milliards de dirhams (MMDH), en hausse de 9,27 pc par rapport aux prévisions 2007, et des charges de l'ordre de 208,29 milliards (+ 7,05 pc), y compris la charge de la dette.

La hausse des ressources du budget général de l'Etat résulte essentiellement de l'augmentation des recettes fiscales de 17,55 pc pour atteindre 132,81 MMDH. Ces recettes sont réparties entre les impôts directs et taxes assimilées (57,78 MMDH, +19,95 pc), les impôts indirects (52,09 MMDH, +17,87 pc), les droits de douane (12,79 MMDH, + 1 pc) et les droits d'enregistrement et de timbre (10,15 MMDH, +28,07 pc).

Il prévoit cependant une baisse de 4,9 pc des recettes non fiscales à 62,85 MMDH, sous l'effet de la diminution des produits des monopoles et exploitations et des participations de l'Etat, qui passeraient de 7,9 MMDH en 2007 à 6,9 MMDH en 2008 (-13,65 pc) et du recul des recettes de privatisation à 3 MMDH.

Les recettes de privatisation ne représenteraient en 2008 que 2 pc des prévisions de ressources (hors emprunts) contre 13 pc en 2001, ce qui confirme le renforcement de l'autonomisation du budget général par rapport aux recettes de privatisation.

Pour leur part, les charges du budget général de l'Etat se répartissent entre les crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement (124,29 MMDH, +13,45 pc), les crédits de paiement prévus au titre des dépenses

d'investissement (36,07 MMDH, +39 pc) et des crédits inscrits au titre du service de la dette publique (47,92 MMDH, -26,81 pc).

Elaboré sur la base d'un cours du baril de pétrole à 75 dollars et d'une parité euro/dollar de 1,4, le projet de loi de finances 2008 prévoit un taux de croissance du PIB de 6,8 pc, un taux d'inflation contenu à 2 pc et un déficit budgétaire maîtrisé à 3 pc.

Il prévoit également plusieurs nouvelles mesures fiscales et douanières. Il s'agit essentiellement de la baisse des droits de douanes sur les produits industriels (de 45 pc à 40 pc) et de l'impôt sur les sociétés (IS), qui diminuera de 35 pc à 30 pc. Le même impôt passera, dans le secteur financier, de 39,6 pc à 37 pc en 2008 avant d'atteindre 35 pc en 2009.

Le projet de loi de finances 2008 a été élaboré dans un contexte économique et financier international caractérisé par des perspectives de croissance de 2,1 pc au niveau de la zone euro et 1,9 pc aux Etats-Unis, des échanges commerciaux internationaux, qui devraient croître de 7,4 pc et une augmentation soutenue des prix du pétrole et de certaines denrées alimentaires.

Au niveau national, le projet de loi est établi dans un contexte économique et financier marqué par la poursuite de la croissance, en dépit de la sécheresse et d'un environnement international moins porteur (le PIB devrait croître de 2,5 pc en 2007), une aggravation du déficit commercial de 26,6 pc, une baisse du déficit budgétaire, hors privatisation, estimé à 2,4 pc du PIB, contre une prévision pour 2007 de 3,4 pc.

## Gestion déléguée Un vent de renationalisation

Economie et entreprises n°100, janvier 2008

*La concurrence dans le marché de la gestion déléguée est appelée à s'accroître avec un intérêt grandissant des opérateurs marocains, appuyés et encouragés par l'Etat. L'arrivée de la CDG dans le secteur en est un indice. Redouane Ghadouna revient sur cette tendance de renationalisation.*

Le débat autour de la gestion déléguée octroyée à des sociétés étrangères, notamment françaises, et le rôle que peuvent jouer les opérateurs privés marocains dans ce secteur remonte en surface et avec acuité cette fois-ci. Plusieurs événements ont enclenché et alimenté ce débat.

Il y a plus d'un an, une panne d'électricité est survenue au moment de l'enregistrement du discours du Roi. Une autre a touché la RTM et quelque 30 millions de téléspectateurs se sont vus privés d'électricité pendant un bon moment.

Et jamais deux sans trois, le 12 octobre dernier, c'était au tour du Parlement de l'Intérieur au sujet des pannes de plonger dans le noir successives d'électricité - a donné au moment où le Roi avait commencé son discours de la première session d'automne 2007/2008. La Redal, filiale du groupe français, Vivendi environnement et concessionnaire de la distribution d'eau et d'électricité dans la capitale. La réaction des députés - quand ils ont posé des questions orales au ministre de l'intérieur au sujet des pannes successives d'électricité -

a donné un ton politique à ce dossier de la gestion de l'électricité dans la capitale.

**« Le tandem ONE-ONEP a toutes les chances de réaliser une percée dans le domaine de la gestion des services publics ».**

Le ministère de l'intérieur est entré donc en ligne et ses services préparent actuellement une réflexion profonde en vue de repenser toute l'organisation de ce secteur juteux. D'ailleurs, il faut signaler que depuis quelques mois, et sur le plan stratégique, un mouvement s'opère touchant essentiellement la formation du capital des principaux opérateurs étrangers du secteur. A commencer par l'ONA, qui n'ayant pas beaucoup appris de sa présence dans le capital d'Amendis, filiale de Veolia Environnement Maroc, a vendu ses parts (16%) aux actionnaires français. Il faut rappeler dans ce sens que Mourad Chérif, alors président du holding royal, avait fixé comme objectif de la participation dans le capital d'Amendis d'acquérir l'expertise et le savoir faire dans le domaine de la gestion des services publics. De son côté, la CDG, déjà présente à travers sa filiale Fipar Holding dans le capital de la Lydec à hauteur de 20%,

vient d'entrer dans le capital de Veolia Environnement Maroc (VEM) à hauteur de 9%. Des mouvements qui ouvrent la porte à moult interprétations.

Le blocage dans les négociations entre les autorités de la ville de Casablanca et les responsables de la Lydec autour de la révision de certaines dispositions du contrat qui lie les deux parties constitue

**« Suez a été épaulé par une armada de juristes et de consultants pour conclure le contrat avec les responsables de Casablanca »**

un autre élément qui explique cet éveil des officiels. Ces derniers préfèrent tendre la main aux opérateurs nationaux pour les encourager à s'impliquer davantage dans les contrats de gestion déléguée, avec l'idée -pourquoi pas- de créer des champions nationaux dans ce secteur. Dans ce sens, l'attribution en août 2007 de la concession des services de distribution d'eau et d'électricité, d'assainissement liquide et solide, d'éclairage public, d'hygiène et de propreté du complexe portuaire de Tanger-Med au consortium formé par l'ONE (48%), l'ONEP (42%), le groupe français Pizzorno Environnement (8%) et sa filiale, Segedema (2), est très révélatrice, sachant que les actionnaires marocains sont majoritaires et disposent de la technicité requise pour gérer un tel contrat. Surtout que ce consortium a remporté le contrat, qui s'étale sur une durée de 15 ans, devant le géant mondial Veolia. Présent dans près de 80% du territoire national et disposant d'infrastructures et d'outils techniques importants, le tandem ONE-ONEP a toutes les chances de réaliser une percée dans le domaine de la gestion des services publics.

Pour un certain nombre d'observateurs, il serait possible de dupliquer cette expérience de l'ONE - ONEP dans d'autres secteurs économiques d'intérêt général.

Pour Hicham Naciri, avocat aux Barreaux de Casablanca et de Paris, cette tendance d'encourager des opérateurs locaux à s'intéresser aux concessions existe réellement aujourd'hui. « Ce secteur qui est appelé à se développer au Maroc dans les années à venir suscite de plus en plus l'intérêt d'un bon nombre d'opérateurs marocains tant privés que publics tels l'ONE, Nareva, Akwa Group, l'ONEP... », ajoute-t-il. Mais les opérateurs marocains disposent-ils de l'expertise requise pour gérer ces métiers?

## Partenariat léonin

Le contexte de 1997 à Casablanca était totalement différent de ce qui se passe aujourd'hui. Les besoins de la métropole en termes de services publics ont explosé en raison de la démographie galopante, la RAD frôlait la faillite et les autorités locales étaient dans l'incapacité de gérer ce dossier sensible à connotation politico-sociale, puisqu'il impliquait les élus locaux et les citoyens. Le ministère de l'Intérieur du temps de Driss Basri avait pris alors le dossier en main, négocié directement avec l'opérateur français Suez et lui a octroyé, de gré à gré, le marché de la gestion déléguée de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement. Si le géant français Suez, présent dans les quatre coins du monde, a été épaulé par une armada de juristes et de consultants pour conclure le contrat avec les responsables du Grand Casablanca, du côté marocain le dossier a été confié aux cadres du ministère de l'Intérieur qui n'avaient aucune expérience dans le domaine des

concessions (évaluation, études, gestion de risque...).

**« Le retour vers la renationalisation de la gestion des services publics n'est pas unique au Maroc. Il a été opéré en Amérique Latine. »**

La preuve, c'est qu'aujourd'hui les élus locaux se sont rendu compte que le contrat qui les lie à l'opérateur français a été mal négocié et se sentent lésés, d'où leur plaidoyer de réviser ce contrat.

«Certes, en 1997 il y avait un vide juridique, mais je peux vous assurer que sur tous les contrats de concessions, nous avons été assistés par des consultants

La Loi 54-05 relative à la gestion déléguée est adoptée, ce qui confère plus de clarté et de transparence aux investisseurs, institutionnels et opérateurs économiques. «Il faut savoir que les Marocains ont toujours été présents dans les contrats de gestion déléguée, certes avec des participations minoritaires, mais ils étaient toujours là. Aujourd'hui, il faut admettre qu'il y a un intérêt grandissant de nos institutionnels dans ce domaine, puisqu'il s'agit d'une niche rentable. Notre objectif aujourd'hui est d'aider à créer des sociétés régionales formées par des consortiums avec une présence importante des Marocains dont le rôle est de contribuer au développement des zones rurales est non pas uniquement les grandes villes», nous explique notre source du ministère de l'Intérieur. Pour ce dernier, il faut faire la différence entre le volet technique et la formation du capital. Le faible degré de technicité des opérateurs marocains ne peut en aucun cas les empêcher de participer dans le capital, le temps qu'ils mûrissent

marocains et internationaux tels Macro Consulting group, qui nous a accompagnés dans le contrat avec la Lydec et le Cabinet Naciri, qui fait partie d'ailleurs de la Commission de Conciliation qui joue l'intermédiation entre les responsables de la ville de Casablanca et la Lydec», nous confie en off une source du ministère de l'Intérieur. Mais alors, comment se fait-il que le contrat soit déséquilibré?

L'expérience de la Lydec a poussé le législateur marocain, huit ans après, à élaborer un cadre juridique régissant le secteur des concessions et de la gestion déléguée. C'est chose faite.

leur expérience. C'était d'ailleurs le cas de l'ONA qui a tenté l'expérience depuis 2002, sans résultat. Pour Hicham Naciri, tous les opérateurs marocains tentés par l'expérience de la gestion déléguée ne disposent pas tous de la technicité nécessaire pour réussir dans leur mission. Ainsi, des partenariats avec des leaders mondiaux dans ce domaine sont toujours à l'ordre du jour, sachant que le secteur demande de lourds investissements.

Avec cette volonté affichée de forcer la présence des opérateurs nationaux dans le domaine de la gestion déléguée, il faut s'attendre à ce que de nouveaux contrats soient octroyés à des groupements mixtes avec une forte présence marocaine. L'expérience réussie de Radeema à Marrakech est là pour témoigner de la compétence des Marocains à gérer leurs services publics. Ce retour vers une renationalisation n'est pas unique au Maroc, il a été opéré dans d'autres pays, notamment l'Amérique latine. Suez a perdu en l'espace de deux ans

(2005 et 2006) deux importants contrats de concession de gestion d'eau et d'assainissement dans la capitale bolivienne La Paz et à Buenos Aires en Argentine. Rappelons que Suez avait décroché respectivement les contrats de concession pour la distribution de l'eau et d'assainissement en Argentine en 1993 et en Bolivie en 1997. Ce vent de renationalisation en Amérique latine a-t-il commencé à souffler au Maroc?

## Coquillages, pièces ou cartes à puce, le rôle vertueux de la monnaie

Jacques Marseille

Capital / mai-juin 2007(Hors - série)

En remplaçant peu à peu le troc au cours de l'antiquité, la monnaie a accéléré les échanges et le développement économique. Mais il a fallu attendre le XVII<sup>ème</sup> siècle pour que l'Europe adopte le billet, et à la fin du XX<sup>ème</sup> pour que l'argent se dématérialise.

Au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, une chanteuse parisienne de café concert, Mademoiselle Zélie, fit une tournée qui l'amena aux îles de la Société, en Polynésie. Elle devait toucher le tiers de la recette. Comme la monnaie était encore inconnue dans ces îles, on trouva qu'il lui revenait 3 porcs, 23 dindons, 44 poulets, 5 000 noix de coco et quantité de bananes, de citrons et d'oranges. Mademoiselle Zélie ne put en consommer qu'une faible partie et se vit obligée d'employer les fruits à nourrir les porcs et la volaille. Dans une lettre, elle fit remarquer qu'il eût été bien plus avantageux pour elle de vendre toutes ces victuailles. Mais il eût fallu, pour cela, qu'il existât une monnaie d'échange.

Cette anecdote racontée par l'économiste britannique Stanley Jevons (1835-1882) démontre à quel point la monnaie, qui nous est si familière et qui fait partie de notre vie quotidienne, est le résultat d'une lente évolution de l'économie, mais aussi de la psychologie et de la religion. Bien plus que le feu, l'agriculture ou le commerce, c'est en effet une invention relativement récente.

**Un habit contre une natte.** Au commencement régnait le troc. Sur un relief peint dans un tombeau

égyptien au troisième millénaire avant J.C, on voit, à côté des scribes, des forgerons et des moissonneurs, un marchand devant une corbeille pleine d'habits, de parures et de colifichets. Il discute avec une cliente dont on ne sait pas si, du coffret qu'elle porte sur l'épaule, elle sortira un onguent, une natte ou un oiseau. Ailleurs, on voit le citoyen Ahmasou troquer un taureau contre une natte, cinq mesures de miel, onze mesures d'huile et sept autres articles divers. Que de pourparlers pour en arriver là! Ahmasou n'avait sans doute pas besoin de tout cet assortiment, mais il fallait bien compléter un lot d'importance comparable à celle de l'animal, puisqu'on ne pouvait pas couper celui-ci en morceaux.

Pratiqué dans toutes les sociétés dites «primitives», le troc est en fait une technique raffinée qui suppose l'instauration de formidables compromis. Il faut, pour le nouer, que chacun des deux échangistes possède la marchandise qui est l'objet du désir de l'autre, et qu'il souhaite acheter la marchandise disponible entre les mains de l'autre. Ce n'est pas tout: pour qu'il y ait échange, il faut qu'il y ait accord sur la valeur respective des lots échangés. Sur les côtes d'Afrique, raconte Hérodote au V<sup>ème</sup> siècle avant J.-C., les Carthaginois débarquent leurs marchandises, les rangent en ordre sur le rivage, puis remontent en bateau et font de la fumée. A sa vue, les indigènes arrivent, puis apportent de l'or et s'éloignent des marchandises. Les Carthaginois re-

viennent alors, et si l'or leur paraît de la valeur des marchandises, ils l'emportent et repartent. Sinon, ils remontent sur leur bateau, et les autres reviennent avec une quantité supplémentaire d'or. Ce manège se poursuit jusqu'à ce que les vendeurs aient obtenu satisfaction. Sans remonter à ces temps anciens, pendant l'Occupation, de la Belgique à l'Italie et de la France à la Pologne, on échangeait de l'essence contre du jambon, du beurre contre des chaussures et des pneus contre des cartes de tabac. Notons que chacune des parties devant consentir librement à l'échange, les civilisations sans monnaie nécessitent plus de «civilité».

**La monnaie-mouton.** Dans l'évolution qui fait passer du troc à la monnaie, le premier stade est l'apparition de «marchandises-monnaies» que les citoyens acceptent en paiement, même s'ils n'en ont pas personnellement besoin, avec l'arrière-pensée de les revendre ensuite pour se procurer les objets qui leur sont nécessaires. Pour remplir cette fonction, il faut que cette marchandise soit d'une consommation générale et d'une conservation facile. Dans l'Antiquité, les moutons et les bœufs ont rempli ce rôle. «Pecunia», qui veut dire «argent», «fortune», ne vient-il pas de «pecus», qui signifie «troupeau»? Dans «L'Iliade» et «L'Odyssée», on apprend ainsi qu'un grand trépied de bronze vaut douze bœufs, et qu'une esclave sachant bien travailler se vend quatre bœufs. Certains pensent même que l'expression «avoir un bœuf sur la langue», pour signifier que le silence d'un homme a été acheté à prix d'argent, viendrait de là. Les tablettes siamoises de thé pressé, les grains de cacao, les quatchili (carrés d'étoffe) des Aztèques ou les guinées (toiles de coton

blanches à raies bleues) en Afrique ont aussi joué ce rôle, ainsi que les cauris, de petits coquillages en forme de vulve féminine qui sont restés un instrument de paiement pendant des siècles, avec la même universalité que le dollar.

Vers le VII<sup>ème</sup> siècle avant J.C, enfin, dans le royaume de Lydie, sous le règne de Gygès, apparaissent les premières monnaies frappées en métal précieux. La Lydie possédait, dans ses mines et dans ses fleuves, dont le célèbre Pactole, les plus riches gisements du monde égéen. Une marque, lettre ou effigie, était apposée sur les pièces, attestant de leur poids et de leur valeur. Un nouveau progrès fut accompli, vraisemblablement par le roi Crésus (561-546 avant J.C.), lorsqu'il fit du monnayage une affaire d'Etat. Premières pièces d'or du monde, les «créséides», appelées aussi «statères» (du grec «stao», qui veut dire «je suis fixe»), pesaient un peu moins de 11 grammes. Vierges de toute inscription, elles portaient l'image d'une tête de lion et d'une tête de taureau qui s'affrontent, symbole de la force.

**L'or inaltérable.** Force, stabilité, mais aussi séduction, telles furent les clés du triomphe des métaux précieux dans l'histoire de la monnaie. Si les pièces d'or et d'argent ont toujours été très désirées dans tous les pays et à toutes les époques, c'est parce que ces métaux se prêtent aussi à la parure et à l'ornementation. Pouvant se travailler aisément pour des articles variés (bijoux, objets de toilette, services de table. . .), ils sont toujours, contrairement au bœuf, assurés de trouver preneurs. Surtout, malgré les tentatives répétées des alchimistes et des chimistes, on ne peut les fabriquer artificiellement. Du fait de leur rareté, ils ont une grande valeur



spécifique sous un faible volume. En outre, ils sont inaltérables: même si on estime qu'une pièce d'or aura entièrement disparu, du fait de l'usure progressive, au bout de huit mille ans, sa valeur ne peut changer en quelques décennies.

**Les hommes vivront sûrement un jour dans une société sans pièces, sans billets et sans chèques. Mais pas sans banquiers !**

Surtout, les métaux précieux sont d'une qualité relativement constante. Deux lingots d'or présentent les mêmes caractères physiques. A poids égal, ils ont donc la même valeur. Pour mesurer cette valeur, il suffit de peser le lingot. Enfin, les métaux précieux peuvent être fondus, et donc divisés, contrairement aux pierres précieuses. Ainsi, si l'on partage un lingot d'or de 12 kilos en douze parts égales, chacune vaudra le douzième du lingot de départ. C'est cette divisibilité qui, en matière monétaire, présente un intérêt primordial et permet d'adapter le métal précieux à toutes les opérations d'échange, petites ou grandes, sans que ces adaptations entraînent une perte sensible de valeur. Et pourquoi des pièces rondes et plates? Mystère. Pour pouvoir les entasser, répond l'avare. Plutôt pour les faire rouler, lui réplique le citoyen prodigue.

**Billets et banquiers.** Il faudra attendre ensuite plus de deux mille ans pour voir contestée l'hégémonie de la monnaie métallique. C'est au XVII<sup>ème</sup> siècle, en effet, qu'apparaissent en Europe les premiers billets. Autrement dit, une monnaie sans valeur! C'est pour cela qu'on l'appela «fiduciaire»: seule la confiance (en latin, «fides») en celui qui l'émet peut en effet justifier la valeur de cette nouvelle monnaie. Depuis le

Moyen Age circulaient des bouts de papier en lesquels on peut voir la première ébauche du billet de banque moderne. Mais ce n'étaient que des «reçus» représentatifs du numéraire en métal précieux déposé dans les caisses des premiers «banquiers» et qui pouvaient circuler de main en main. En 1656, la Banque de Suède, fondée par le Hollandais Johan Palmstruch, fut la première à la circulation de billets qui n'étaient que partiellement couverts par des espèces métalliques, et donc en partie fiduciaires, puisqu'ils reposaient sur la confiance en la banque de ceux qui les acceptaient. C'était une innovation follement audacieuse: le banquier faisait le pari, fondés sur l'observation, que ceux qui recevaient ces billets ne viendraient pas tous en même temps retirer les espèces métalliques qui en gageaient la valeur. Car il en avait émis pour une valeur supérieure à celle des pièces en métal précieux conservées dans ses caves. Il pouvait ainsi financer le commerce par le biais d'une monnaie qui, même avec le soin apporté à son impression pour éviter la contrefaçon, ne lui coûtait quasiment rien. Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la fabrication d'un billet de 100 francs ne revenait ainsi qu'à 15 centimes à la Banque de France.

Reste que les «banques» émettant les billets devaient mériter la «confiance» en s'imposant des règles très strictes. Jusqu'en 1914, le privilège d'émission que les Etats leur accordaient était compensé par l'obligation qu'elles avaient de convertir à tout moment et à vue les billets en pièces d'or et d'argent. Echaudés par la faillite de Law en 1720 (l'Ecossois avait fusionné en France sa banque d'émission et une société par actions qui fit faillite, incitant les particuliers à exiger l'échange de

leurs billets pour de l'or, ce qui mena la banque à sa perte) et par l'inflation des assignats sous la Révolution, les Français restèrent toutefois rétifs à la monnaie-papier. En 1900, les espèces représentaient 40% de la masse monétaire en circulation, et les billets de banque, 27% seulement.

**Avènement du chèque.** Nouvelle venue, la monnaie «scripturale» -le chèque - comptait déjà pour 33% du total. C'est l'économiste belge Maurice Ansiaux qui proposa de désigner ainsi cet autre morceau de papier sur lequel on écrivait la valeur désirée. Une valeur qui, nouvel étage de la pyramide, était garantie par celle des billets ou espèces déposés sur un compte en banque. Ainsi, le chèque, légalisé en France en 1865, n'est pas une monnaie à proprement parler, mais un moyen d'accroître la circulation monétaire en permettant aux banques de «dépôt» d'accorder à leurs clients

plus de crédits que ne le leur aurait permis le montant de leur dépôt. En faisant, là encore, le pari audacieux que tous les possesseurs d'un compte «à vue» ne retirent pas en même temps leur dépôt en cas de panique. Pari gagnant, les faillites bancaires étant si rares qu'elles relèvent de l'anecdote.

La suite de l'histoire, c'est la mort programmée de la monnaie «matérielle». Ainsi, en 2006, en France, la part du chèque dans les moyens de paiement s'est réduite à 25%, alors qu'elle était de 50% dix ans auparavant. Et, depuis 1996, le volume des paiements par carte à puce est passé de 145 à 350 milliards d'euros. Nouvelle venue depuis les années 70, l'électronique rend les porte-monnaie obsolètes. Sans doute, un jour, vivrons-nous dans une société sans pièces, sans billets et sans chèques. Mais certainement pas sans banquiers!

## Fusions - acquisitions

### Comment réussir une fusion bancaire ?

Economie & Entreprises n° 98 (novembre 2007)

Le volume mondial des fusions - acquisitions ou M & A a atteint un nouveau record historique en 2006. Ce sont plus de 3.610 milliards de dollars qui ont été traités par les banquiers d'affaires dans le monde, soit 30% de plus qu'en 2005 ou 6% de plus que le précédent record de l'année 2000 (3.400 milliards de dollars). Dans ces chiffres, les fusions bancaires occupent une part très importante : 15,4% en 2006 contre 16% pour l'énergie, 103% pour les matériaux, 9,3% pour l'immobilier, 9,2% pour les médias et 8,6% pour les télécommunications.

#### Phénomène universel

La concentration du secteur bancaire résultant de ces fusions est devenue un phénomène universel. On compte aux États-Unis, plaque tournante de la finance internationale, près de 8.000 banques commerciales, soit bien plus que dans n'importe quelle autre partie de la planète. Si ce grand nombre reflète les survivances des réglementations passées (Glass Steagall Act) qui ont restreint la possibilité pour les banques américaines d'ouvrir des succursales en dehors de leur État d'origine, il n'en demeure pas moins que ce pays s'est désormais engagé dans un vaste mouvement de consolidation et de fusions-acquisitions (plus de 500 opérations sur la seule année 1998!).

La fusion de Bank of America et Fleet Boston Financial en octobre 2003, ou celle de JP Morgan Chase et Bank One en janvier 2004, illustre ce mouvement. Les fusions ont ainsi permis aux États-Unis de constituer des ensembles bancaires dont la surface financière atteint le seuil de 1.000 milliards de dollars d'actifs par institution.

Les dix plus grandes banques commerciales américaines détiennent conjointement 58% des actifs de leur industrie. Cette concentration bancaire est encore plus forte en Europe. En matière de crédits, les cinq premières banques accaparent souvent entre la moitié et les deux tiers des parts de marché : 83% aux Pays-Bas, 76% en Belgique, 51% en Espagne et en Italie, 46% au Royaume-Uni et 41% en France, mais seulement 20% en Allemagne. Avec un taux de concentration encore plus élevé au Maroc (près de 90% dont 50% pour les deux premières banques - Crédit Populaire du Maroc et Attijariwafa bank), marché bancaire se dirige allégrement vers une configuration duopolistique.

#### Champions nationaux

Chacun des pays européens précité a connu des opérations d'envergure visant la constitution de grands groupes ou conglomérats diversifiés, souvent structurés à partir d'un noyau de bancassurance ou formés par adossement de banques commerciales à des réseaux

mutualistes ou coopératifs. Ces opérations ont donné naissance à des champions nationaux de la finance, certains de dimension paneuropéenne, qui ont reçu pour mission plus ou moins implicite de leur gouvernement de maintenir des centres de décision, considérés comme stratégiques en matière bancaire, sur le territoire national. Dans ce contexte, des dizaines d'institutions bancaires ont été la proie d'opérations de fusions-absorptions plus ou moins inamicales :

Indosuez, BFCE, Paribas, Crédit Foncier de France, Crédit Commercial de France, Natexis ou Crédit Lyonnais en France; Banco Spirito Sancto, Banco Commerciale Italiano, Banco di Napoli ou Unicredito Italiano en Italie; Argentaria, Banco Hispano Americano, Banco de Viscaya ou La Caixa en Espagne; National Westminster, Woolwich ou Abbey National au Royaume-Uni; Post Bank et ABN Amro aux Pays-Bas; Banco Pinto & Sotto Mayor au Portugal; Gota Bank en Suède; Union Bank of Finland en Finlande, etc.

Même un pays aussi lointain et particulier que la Chine n'est pas épargné par ce phénomène : prises de participation de Royal Bank of Scotland et Morgan Stanley dans Bank of China, de Bank of America dans China Construction Bank, d'American Express et Allianz dans Industrial and Commercial Bank of China.

A contrario de cette multitude d'exemples, le secteur bancaire marocain n'a enregistré jusqu'à présent qu'une seule véritable opération de fusion-absorption structurante pour l'ensemble de la profession: le rachat du groupe Wafabank par le groupe ONA en

novembre 2003. Les autres opérations d'acquisitions bancaires, comme la prise de participation minoritaire de Wafabank dans Crédit du Maroc, le rachat d'Uniban par Wafabank ou de la SBC par la BCM, l'entrée de la BNDE, de la BMAO et, plus récemment, du CIH dans le giron de la CDG n'ont eu, en fait, qu'un impact limité sur l'équilibre des forces au sein du système bancaire marocain.

### **Raisons endogènes**

Au Maroc, le phénomène des fusions bancaires est encore au stade des prémices et les sommes en jeu sont infiniment plus modestes qu'ailleurs, en Europe, en Asie ou aux Etats-Unis. Malgré cette différence de taille et d'envergure des responsables chargés de conduire ces fusions, les motivations de ces opérations sont relativement comparables à celles qui prévalent sous d'autres cieux.

La volonté des pouvoirs publics de constituer des champions économiques nationaux, pour en faire le moment venu des instruments privilégiés de la politique économique de l'Etat, explique le mouvement de concentration bancaire. D'autres facteurs y concourent également comme la globalisation financière, les innovations technologiques, l'impératif de création de valeur actionnariale ou le souci d'élargir la capitalisation boursière. La déréglementation des activités bancaires et des marchés financiers qui permet aux entreprises un accès plus facile et direct au marché des capitaux pour financer aisément leurs prises de participation ou prises de contrôle, participe aussi au phénomène des fusions bancaires. Il en est de

même de l'internationalisation croissante de l'économie et de la signature des accords de libre-échange, obligeant ainsi les entreprises à atteindre rapidement une taille critique nécessaire à leur survie et utile pour leur développement.

Il serait néanmoins illusoire de penser que les fusions bancaires au Maroc répondent exclusivement aux logiques économico-financières ou aux impératifs industriels précités. Des facteurs endogènes au pays et spécifiques aux économies exotiques, peuvent être à l'origine des acquisitions bancaires, ou du moins les favoriser. Dans ces cas de figure, les conditions de genèse de ces opérations capitalistiques peuvent renfermer en elles-mêmes les sources de leur échec annoncé !

### **Facteurs d'échec**

L'histoire des fusions-acquisitions permet de constater que ces opérations sont jalonnées d'innombrables difficultés susceptibles de les faire échouer. Les résultats atteints à moyen terme (deux à trois années plus tard) sont souvent jugés décevants, ou en tout cas très en deçà des «promesses» faites lors de l'annonce de la transaction.

Toutes les études réalisées sur ce sujet le démontrent et mettent en évidence un taux d'échec important. Une étude élaborée en 2000 par le cabinet AT. Kearney sur un échantillon de 230 entreprises fusionnées révèle, d'une part, que 70% des fusions ne parviennent pas à améliorer la rentabilité des entités concernées (en moyenne, une opération sur deux se solde par une destruction de valeur) et, d'autre part, que les principaux facteurs d'échec d'une

opération de fusion bancaire résident dans la mise en oeuvre de l'opération; autrement dit dans le processus d'intégration. Ces facteurs d'échec sont les suivants :

des erreurs de gestion d'intégration, des différences culturelles et le manque d'expérience des managers (dans 35% des cas d'échec); une mauvaise planification, une mauvaise exécution et une organisation défailante (20%); une démotivation des collaborateurs et une fuite des cerveaux (18%); des attentes démesurées et des objectifs irréalistes (13%); des erreurs de négociation et une due diligence insuffisante (11%).

**Sur 230 entreprises fusionnées, 70% ne parviennent pas à améliorer la rentabilité des entités concernées**

### **Dimension humaine**

De toutes ces sources d'échec, de tous ces facteurs de risque, la dimension la plus fondamentale réside incontestablement dans l'élément humain. Une fusion représente probablement la décision stratégique la plus difficile dans la vie d'une institution financière. Elle est structurante pour son avenir, déterminante pour son devenir. Elle requiert une adhésion totale des équipes managériales dont on réclame une grande capacité d'adaptation à un nouvel environnement, une faculté de compréhension rapide de nouvelles règles de fonctionnement ainsi qu'une prédisposition à épouser une nouvelle culture d'entreprise. Dans le cadre d'une fusion bancaire, cet exercice est rendu encore plus complexe par l'immatérialité des services rendus à la clientèle et par les spécificités de la valeur de l'entreprise,

composée pour l'essentiel de fonds de commerce clientèles et de capacités relationnelles, de savoir-faire professionnels et d'expertises métiers, de connaissances technologiques et marketing.

La dimension culturelle et managériale est donc au coeur d'une opération de fusion bancaire. Lorsqu'il ne s'agit pas seulement de s'appuyer sur la peine des hommes et de récolter le fruit de leur labeur, lorsqu'il s'agit de gagner leur adhésion et leur confiance, de mobiliser leur imagination et leur enthousiasme, de favoriser l'expression de leur talent, le management doit plus que jamais se préoccuper de la légitimité des décisions et de la crédibilité des approches qu'il met en oeuvre aux yeux de ceux dont il cherche à obtenir le concours.

### **Mortel combat**

La jeune expérience -et à certains égards juvénile- des fusions bancaires au Maroc révèle des choix contraires à ces principes. Tout le monde le sait, et le savait, peu de gens l'ont dit et personne n'a réagi. Cela a desservi les intérêts de l'entreprise, de son actionnariat, de ses collaborateurs, de ses clients et, bien plus grave, de son secteur et de l'économie nationale dans son ensemble. D'où l'utilité de rappeler au bon souvenir de tout manager chargé de conduire une fusion bancaire, le mode d'emploi et les écueils à éviter :

En matière de style de management, ne pas privilégier une stratégie de pouvoir au détriment d'une stratégie de performance. La première consiste à évincer les managers les plus talentueux et les plus expérimentés, forcément les moins

dociles, et à les remplacer par de jeunes cadres inexpérimentés, greffés de l'extérieur de l'entreprise et dénués de toute légitimité ou crédibilité en interne, mais totalement redevables à la hiérarchie. La seconde consiste à attribuer les plus hautes fonctions aux meilleurs managers des deux entreprises fusionnées pour leur talent et leur expérience, pour leur parcours professionnel et leurs faits d'armes, abstraction faite des considérations personnelles de sympathie ou d'antipathie.

Ne pas accepter l'impudeur d'une politique de ressources humaines consistant à nommer des débutants aux plus hautes fonctions et à demander à leurs collaborateurs les plus expérimentés de les encadrer et de les former, de préférence dans la discrétion !

- Ne pas occulter les nominations faites sous l'impulsion, ou plus exactement la pulsion, des «choix du coeur».
- Ne pas tolérer l'épuration ethnique décidée à l'encontre d'une catégorie de cadres supérieurs, celle provenant de l'entreprise absorbée.
- Ne pas supporter le mortel combat que ces cadres doivent mener en permanence pour assurer leur survie dans un environnement hostile et marqué par la mauvaise foi.
- Ne pas accepter les règlements de comptes personnels et les révocations à l'emporte-pièce dictées par l'humeur du moment, sans respect des carrières professionnelles des individus et sans considération pour la qualité de leur bilan.
- Ne pas adopter une stratégie

délibérée de division de l'encadrement supérieur au détriment de la cohésion sociale de l'entreprise mais au seul profit de la consolidation d'un pouvoir personnel fragile et contesté.

- Ne pas tolérer que l'on fracasse des personnalités, que l'on détruise injustement des carrières et des projets professionnels, que l'on déstabilise des familles.

- Ne pas tenter de justifier, au risque du ridicule, une inflation d'organigrammes, de «remaniements», de changements organisationnels, de nominations, de promotions, de mutations, de rétrogradations, de révocations, de recrutements, de licenciements, de départs arrangés...

### **Facteurs de succès**

Pour autant, l'échec d'une fusion bancaire n'est évidemment pas une fatalité. Bien au contraire, une fusion bancaire peut aboutir à un succès retentissant, tant pour l'entreprise que pour son secteur et son économie nationale, pour ses clients et ses collaborateurs, pour son actionariat et son management, lorsque la responsabilité de sa conduite est placée entre de bonnes mains, lorsque la fusion est pilotée dans un souci d'apaisement social et de respect de la dignité des individus, lorsque la sélection des managers repose exclusivement sur des critères de compétence et de méritocratie, lorsque les principes d'équité et d'éthique ne sont pas ouvertement bafoués.

**« Une fusion aboutit à un succès si elle est pilotée dans un souci d'apaisement social et de respect de la dignité des individus »**

Réussir une fusion bancaire suppose d'établir un leadership fort du top management, d'où la nécessité :

- de constituer une équipe de direction unifiée provenant des deux établissements fusionnés (et non pas de l'extérieur);

- de partager en toute transparence les responsabilités au sein du management et de veiller à l'unité du commandement;

- de s'assurer que les membres du top management disposent de qualités incontestables sur les plans intellectuel (études, culture, vision), professionnel (compétences, parcours professionnel, success story et capacités de travail), humain (charisme, leadership, notoriété, capacité relationnelle, humilité) et moral (intégrité, fiabilité, discrétion, réputation).

C'est à ces conditions qu'une fusion bancaire peut véritablement aboutir à un succès. Nos décideurs économiques doivent savoir qu'on ne condamne pas des généraux au peloton d'exécution pour une incompatibilité d'humeur ou pour des faits supposés d'insubordination, surtout lorsque ceux-ci prouvent leur fidélité, accomplissent des actes de bravoure et présentent d'excellents états de service.

Nos dirigeants économiques doivent comprendre qu'on ne construit rien de bon sur des tombes. Ignorer cette valeur morale et omettre cette exigence managériale pourrait les conduire à enfanter un Rosemary's Baby.

## Systèmes de paiement : BAM publie son premier rapport annuel

Le Reporter – 9 novembre 2007

**Désormais, Bank Al Maghrib publiera un rapport annuel dédié aux systèmes et moyens de paiement ainsi qu'aux efforts consentis pour les aligner sur les normes internationales.**

L'importance des systèmes et moyens de paiement dans le développement et la stabilité des marchés financiers n'est plus à démontrer. Partant du fait que Bank Al Maghrib assure la surveillance et la crédibilité de ces systèmes et donc, du marché financier, le gouverneur de la banque centrale voit dans cette publication inédite une fenêtre donnant sur les efforts consentis et à déployer et les recommandations préconisées pour la modernisation de ces systèmes.

L'ampleur que commencent à prendre ces moyens de paiement s'illustre par « les avancées importantes qui ont été réalisées et qu'il faudrait consolider pour mettre les systèmes de paiement en totale conformité avec les normes internationales », explique le gouverneur de Bank Al-Maghrib, Abdellatif Jouahri.

Empruntant cette voie, le processus de modernisation des systèmes de paiement de masse se poursuit à un rythme soutenu, selon le gouverneur de la banque centrale. « Les efforts à consentir dans le domaine sont d'autant plus essentiels que le Maroc prépare le nouveau dispositif légal de lutte

contre le blanchiment des capitaux », peut-on lire dans le mot d'introduction du rapport.

Plusieurs actions ont été concrétisées durant l'année en cours : généralisation au niveau national de la dématérialisation des échanges du chèque durant le premier semestre et de la lettre de change normalisée pour la fin de l'année 2007. La banque centrale, en tant qu'autorité de contrôle des systèmes de paiement, a des projets dans ce sens. D'après A. Jouahri, BAM prépare « un cadre de surveillance des différents systèmes de paiement et de règlement qui, à travers le suivi d'un ensemble de données et d'indicateurs et par des contrôles sur place, devrait permettre une détection précoce de toute source de risque pouvant affecter le système de paiement, son réseau et ses participants ».

Cependant l'exécution et le suivi de ce processus n'engagent pas que la banque centrale. BAM travaille en coopération avec les autres autorités de régulation dont les attributions couvrent certains aspects du dispositif de surveillance assurée par la banque centrale. Pour ce faire, celle-ci a pris l'initiative de créer des comités ad hoc chargés d'examiner des aspects particuliers liés aux moyens et systèmes de paiement.

Ces comités pourraient être le prélude, selon le gouverneur de



Bank Al Maghrib, à la création d'un conseil national des systèmes de paiement qui constituerait une instance de coordination et de concertation sur les orientations stratégiques de développement des systèmes et moyens de paiement ainsi que sur les mesures techniques y afférentes visant l'amélioration de leur efficacité, transparence et sécurité. Il s'agit des comités respectifs des systèmes de paiement sur la fraude monétaire et sur la réforme des textes juridiques.

Dans ce même cadre, un texte instituant le comité national de lutte contre le faux monnayage a été soumis au Secrétariat général du gouvernement.

Sous un autre angle, et pour assurer une plus grande utilisation des cartes bancaires, BAM a demandé aux émetteurs de cartes d'accélérer l'adoption de la norme internationale EMV (Europay Mastercard Visa), et ce, dans un souci de maîtrise du taux de fraude monétaire.

Et les résultats se sont faits sentir à travers la baisse enregistrée, en 2006, au niveau aussi bien du taux de fraude monétaire que du taux de rejet des chèques.

sont dominées par le retrait d'espèce. Ces opérations ont bondi de 13% en volume pour atteindre 55,5 millions. En valeur, elles se sont accrues de 23% à 46 milliards de DH. Le nombre de paiements par carte est certes passé de 3,7 à 4,6 millions sur un an pour une valeur de 2,6 milliards de DH (plus 600 millions de DH par rapport à 2005). Mais ces chiffres restent marginaux par rapport à celui des retraits d'espèce.

---

### **Les transactions monétaires en hausse**

Les indicateurs financiers du Centre monétaire interbancaire (CMI) montrent qu'à fin 2006, le système gère plus de 3,5 millions de cartes en circulation, soit 23% de plus que l'année précédente. Le nombre de guichets automatiques est passé de 2.133 à 2.761 sur un an. Les transactions monétaires

## Quels ingénieurs pour demain ?

Hervé Viausser, Directeur de l'Ecole centrale de Paris  
Le Monde, 10 août 2007

Il faut recruter, dépoussiérer radicalement l'enseignement et penser l'insertion de ces professionnels dans l'économie mondiale

Pour comprendre et, relever les grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle, le monde a un besoin croissant d'ingénieurs. Mais d'ingénieurs en « trois dimensions » : généralistes de haut niveau scientifique et technique, experts dans le lancement et le pilotage de projets innovants, et à forte culture internationale.

La gageure est de taille, d'abord en raison de la désaffection des étudiants des pays occidentaux pour les carrières scientifiques au profit des formations commerciales ou managériales. Dans le même temps, la Chine forme 300 000 ingénieurs par an, l'Inde près de 450 000, et, pour ne citer que deux institutions, l'Indian institute of Science de Bangalore ou l'université Tsinghua de Pékin rivalisent aujourd'hui avec les plus prestigieux établissements américains et européens.

A la problématique du recrutement s'ajoute un autre défi : former, pour les entreprises, les gouvernements et les institutions, des acteurs capables d'intégrer les grandes questions environnementales et sociales dans une stratégie de développement équilibrée. L'enjeu est de permettre l'accès à l'énergie, à l'eau, à l'alimentation, à la santé, à l'information et à la formation aux 9

milliards d'hommes et de femmes qui peupleront notre planète en 2050 et dont 75 % vivront dans les villes.

La stratégie la plus efficace pour faire face à cette responsabilité environnementale, sociétale et géopolitique, est de donner un rôle central à un ingénieur généraliste « éclairé », doté d'une vision internationale, et non plus uniquement représentant une élite scientifique nationale. Ce constat est partagé par la majorité des grandes écoles, mais pour en tirer les conséquences, il faut engager une véritable révolution pédagogique dans l'enseignement scientifique supérieur.

La démarche scientifique interdisciplinaire de l'ingénieur et sa capacité à innover lui assurent ce rôle central dans les grands enjeux de société, tels qu'optimiser à l'échelle mondiale une fourniture diversifiée d'énergie ou maîtriser l'impact des technologies de l'information et de la communication sur nos sociétés et sur leur organisation. L'ingénieur pourra aussi intervenir dans l'organisation des systèmes de santé : par exemple, en transposant au milieu hospitalier les méthodes industrielles de gestion des risques.

Autre enjeu incontournable pour l'ingénieur - manager de demain : comprendre les défis et les facteurs de croissance des économies occidentales, dans un marché

hyper - mondialisé et compétitif. La nouvelle pédagogie confrontera donc de manière concrète, dès son entrée à l'école, le futur ingénieur aux grands enjeux de développement durable et de responsabilité sociétale.

### **Agir pour valoriser les talents**

Cette entreprise pédagogique nécessite un dépoussiérage radical des cursus de l'ingénieur, en remplaçant chaque enseignement dans son contexte global, et en prenant la peine d'expliquer aux étudiants ses applications et ses enjeux. Ce parti pris implique de renoncer au maximum aux cours ex-cathedra, pour leur préférer un enseignement qui marie l'excellence à la pratique, avec le souci de l'épanouissement des individualités et du leadership. Cette démarche permettra de motiver plus encore les jeunes talents en quête de sens et de responsabilité. Le renouveau des filières scientifiques passe également par une accélération forte du recrutement : il est dès lors essentiel de se tourner vers les jeunes femmes, « vivier » de talents sous – exploité. Le constat actuel est le suivant : 20% seulement des jeunes qui engagent les études scientifiques après le bac sont des femmes alors qu'elles représentent 50 % des bacs S.

Les entreprises ont vu l'enjeu et ont la volonté de changer, mais c'est au plus près du terrain que l'action se situera. Les grandes écoles d'ingénieurs ont le devoir de se mobiliser autour de cette mission, en se donnant les moyens de comprendre la désaffection des femmes et ses causes. Parmi celles-ci, l'idée communément admise que les écoles d'ingénieurs ouvrent à des « métiers d'hommes », ou qu'on entre en sciences com-

me en religion. Ces blocages culturels et sans doute un enchevêtrement d'autres, les établissements d'enseignement scientifique doivent se donner les moyens de les analyser, afin de lancer des initiatives fondatrices et exemplaires avec des partenaires engagés, publics et privés.

L'insertion dans le tissu académique et économique international est un autre enjeu prioritaire des grandes écoles d'ingénieurs. C'est à cette échelle que l'excellence dans la recherche et la formation s'organise et s'évalue. Il est donc impératif d'atteindre une taille critique qui nous permette de mesurer notre performance à celle de la communauté académique mondiale, et de nouer des partenariats prestigieux.

Or, jusqu'à récemment, les grandes écoles françaises ont préféré régner seules sur leur enclos national, plutôt que d'augmenter leurs effectifs ou de nouer des alliances. Le résultat se lit notamment dans les très modestes résultats qu'elles obtiennent, malgré leurs performances scientifiques, dans le classement de Shanghai, qui valorise le critère de la taille.

Il est donc vital de changer de philosophie, de croître, de s'internationaliser et de s'allier, notamment en Asie. Osons exporter la pédagogie scientifique et technique française et le « French ingénieur », synonymes d'excellence depuis plus de cent cinquante ans, et formons des ingénieurs à leur aise dans un environnement de travail multiculturel, en allant jusqu'à créer des écoles « sœurs » dans d'autres pays. .

## Informatique, Internet, télécoms : la révolution que nous sommes en train de vivre

Patrick Eveno et Eric Godeau  
Capital, mai-juin 2007 (Hors série)

*En un quart de siècle à peine l'avènement des technologies de l'information a totalement bouleversé l'organisation du travail et accéléré la mondialisation de l'économie.*

Très différente des deux précédentes révolutions industrielles, la troisième, qui se déroule sous nos yeux, est quasiment invisible. Alors qu'à partir de 1780 la campagne anglaise s'était couverte d'énormes filatures et d'aciéries fumantes, et qu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle l'apparition de l'électricité et de l'automobile changea la physionomie des concentrations urbaines, rien dans le paysage d'aujourd'hui ne suggère l'ampleur des mutations en cours. Certes, c'est une nouvelle technologie qui, une fois encore, est à l'origine du bouleversement de notre manière de produire et de travailler: l'invention du microprocesseur, qui a permis de domestiquer les courants électroniques, a démultiplié notre puissance de calcul et ouvert l'accès instantané à l'information. Mais les lieux de production et de recherche sont devenus discrets. C'est pourtant là, dans des «salles blanches» (dont on possède peu d'images, car nulle poussière ne doit y pénétrer), que se joue notre avenir.

**Le vieux modèle se dérègle.** Les prémices de cette révolution remontent au milieu des années 70. A cette époque, le monde développé vit encore dans le modèle fordiste et taylorien. Les ouvriers y représentent encore près de 50% de la population active. Les services n'apparaissent que comme un complément, tantôt à

forte valeur ajoutée (la recherche), tantôt parasite (les fonctionnaires ou le petit commerce). Mais, subitement, cette économie industrielle, issue d'inventions et d'une organisation du travail datant du début du XX<sup>ème</sup> siècle, se dérègle: la valeur des monnaies se met à fluctuer de façon erratique, l'inflation ronge les patrimoines immobiliers et financiers, et le prix du pétrole flambe, menaçant la sacro-sainte automobile et provoquant une récession. Bref, les difficultés s'accumulent.

C'est précisément à ce moment que, sur les campus californiens, quelques adolescents inventent le micro-ordinateur, grâce à plusieurs avancées technologiques : la mise au point du premier microprocesseur par Intel, en 1971 ; la rédaction du logiciel Basic, puis du DOS par Bill Gates et Paul Allen, qui créent Microsoft en 1975; et l'invention en 1976 par Steve Jobs et Stephen Wozniak, les fondateurs d'Apple, de l'ordinateur personnel. Lorsque IBM décide, à grand renfort de marketing, de commercialiser le PC en août 1981, la révolution informatique déferle sur le monde.

### Les dates-clés de la nouvelle économie

- 1971** Mise au point du premier microprocesseur par Intel.
- 1975** Création de Microsoft par Bill Gates et Paul Allen.
- 1976** Création d'Apple par Steve Jobs et Stephen Wozniak.
- 1983** Création du réseau Internet pour les universités.

**1990** Ouverture du Web aux firmes commerciales.

**1993** Sortie du premier moteur de recherche sur Internet, Lycos.

**2007** Plus d'un milliard d'hommes utilisent des ordinateurs et plus de 700 millions surfent sur Internet.

Convivial, ludique, facile d'emploi, le micro-ordinateur pénètre vite dans les entreprises, puis dans les foyers. En fournissant à chacun le moyen d'accéder à l'information et de communiquer plus facilement, il décentralise la gestion, fluidifie les relations de travail, bouleverse les hiérarchies. Le mot d'ordre d'Apple, «one man, one micro», calqué sur la devise démocratique «one man, one vote», devient vite réalité.

**Gains de productivité.** Dans les années 90, avec la mise en place des réseaux de téléphones mobiles et d'Internet, la mutation s'accélère. Les connexions par modem et par câble, ainsi que le développement du multimédia et du téléchargement, augmentent encore l'attrait pour les technologies de l'information. Supérieure à 20% par an depuis 1995, la croissance du trafic sur Internet reflète la fascination exercée par ce nouvel outil, qui s'impose dans les entreprises. Car on découvre alors les formidables gains de productivité qu'il procure.

D'où l'impact croissant de ces nouvelles technologies sur l'emploi. Dans le secteur tertiaire, les jobs faiblement qualifiés (secrétaire, comptable...) sont victimes de la concurrence de l'ordinateur. Dans les usines, les robots numériques pilotés par des techniciens prennent la place des ouvriers, et la gestion des stocks s'effectue en flux tendu au moyen de codes-barres et de scanners, ce qui nécessite moins de personnel. Puis on délocalise loin des lieux de consommation certaines tâches productives. Enfin, grâce au travail à distance, les centres d'appels des services après-vente et une partie des emplois très qualifiés (ingénieurs système, analystes

financiers...) partent dans des pays à faibles coûts salariaux. Tous ces changements entraînent le déclin de l'industrie taylorienne, grosse consommatrice de main-d'œuvre, qui avait permis la croissance des Trente Glorieuses.

Cette nouvelle organisation du travail s'accompagne d'une redistribution mondiale des cartes économiques. Les pays développés, au premier rang desquels l'hyper puissance américaine, se focalisent surtout sur la conception et le marketing des produits. Ils ne créent plus d'emplois que dans le secteur des services. La Chine et l'Asie du Sud-Est, qui bénéficient d'une main-d'œuvre industrielle à bas prix, prennent à leur compte certaines étapes de la fabrication et de l'assemblage, voire l'ensemble du processus de production. Elles sont vite imitées par l'Inde, qui développe en outre de nouveaux services informatiques centrés pour l'essentiel autour du traitement des données. Certains pays européens (dont la France) peinent à trouver leur place dans cette nouvelle division internationale du travail. Par ailleurs, la révolution informatique a permis d'instaurer la gestion des Bourses en temps réel et la mondialisation de la finance. Les ordinateurs des salles de marché sont désormais reliés 24 heures sur 24 à tous les réseaux de communication planétaires.

**Le phénomène Internet.** Dernière évolution, et non la moindre: les micro-ordinateurs ont investi la sphère privée. Grâce à eux, le foyer redevient un lieu de travail, de loisirs, d'acquisition des connaissances et même d'échanges commerciaux, toutes fonctions qu'il assurait avant l'apparition de la production de masse. Les sociologues et les psychologues qui se penchent sur ce phénomène s'inquiètent des dangers de ce monde virtuel: il couperait les internautes des réalités, atomiserait les rapports sociaux et permettrait un contrôle très fin de la consommation et du mode de

vie des citoyens. Mais leurs craintes paraissent vaines. Si Internet contribue sans doute à uniformiser les goûts et les comportements, l'ordinateur personnel ne ressemble pas au Big Brother d'Orwell. Il représente au contraire une chance pour les habitants des campagnes reculées, des banlieues en difficulté et des pays en développement: ils peuvent enfin avoir accès à l'information, même s'il n'existe ni bibliothèque, ni librairie, ni université à proximité de chez eux.

La suite de l'histoire ? Personne ne la connaît. Mais ce sont les spécialistes des biotechnologies et des nanotechnologies qui en détiennent la clé. Leurs futures découvertes déclencheront sans doute la quatrième révolution industrielle...

## La réforme de la formation à la DGI - Pourquoi réformer ce qui marche?

Olivier Siviude, Sous-directeur des ressources humaines à la DGI  
La revue du trésor octobre 2007

La DGI s'est engagée dans un processus de réforme très structurant de son dispositif de formation. Ce mouvement peut paraître paradoxal alors que les ressources consacrées à la formation sont considérables et que la formation est considérée en interne comme un des points forts de la DGI.

Mais cette réforme qui s'inscrit complètement dans le cadre des orientations ministérielles est nécessaire, car le dispositif de formation doit tenir compte de l'évolution récente du comportement des agents et doit intégrer certains choix stratégiques.

### **Un point fort de la DGI**

Deux éléments conduisent objectivement à considérer que la formation à la DGI marche bien.

### **Un volume élevé de formation**

La formation a toujours fait l'objet à la DGI d'une attention particulière pour au moins trois raisons:

- la matière fiscale est complexe et changeante. Pour avoir des fiscalistes « pointus », Il faut donc une formation initiale et continue intensive et de qualité ;

- les agents peuvent librement dans le cadre des mutations changer de métiers (passer de la fiscalité à la GRH, par exemple) ou de spécialités (passer du contrôle fiscal des entreprises à celui des particuliers, par exemple). Plusieurs milliers d'agents doivent ainsi être formés chaque année à leurs nouvelles fonctions;

- la promotion interne est considérable. Environ 1400 agents et

cadres changent de grade chaque année et chaque changement de grade s'accompagne d'une formation.

La DGI dispose ainsi de quatre établissements de formation dont la localisation n'est pas toujours sans lien avec les attaches de certains ministres des Finances!

Ces établissements emploient 200 enseignants permanents.

Les dépenses consacrées à la formation initiale et continue représentent chaque année environ 7,5 % de la masse salariale, ce qui est relativement élevé par rapport à des organismes professionnels du privé ou du public de taille comparable à la DGI.

Au total et même si ce chiffre peut cacher des disparités, le nombre moyen de jours de formation continue par agent est de 3,6, ce qui est relativement élevé.

Enfin, les indicateurs de qualité sont très positifs: 74 % des formations ont un pourcentage de satisfaction évalué à «froid» (six mois plus tard) supérieur à 80 %, ce qui est considérable.

### **Une activité consensuelle**

Il ressort d'une enquête relativement récente que la formation est considérée par les agents comme une des valeurs fortes de la DGI. Par ailleurs, une enquête interne IPSOS de mai 2006 fait apparaître que 86 % des cadres de la DGI sont satisfaits de la formation de leurs agents.

Quant aux organisations syndicales, elles ont un regard critique sur certains aspects de la formation. Elles sont notamment vigilantes à ce que la for-

mation ne prenne pas un virage strictement utilitariste. Mais c'est un domaine où la discussion est possible, voire constructive.

Ce relatif consensus s'explique par l'effort consacré à la formation mais aussi à la façon dont elle est organisée à la DGI qui se caractérise par **deux éléments**:

► La DGI a fait le choix d'**internaliser** son dispositif de formation. Les formations initiale et continue sont assurées par des enseignants à plein temps de la DGI et par des agents qui font office de formateurs « occasionnels ».

Le fait de ne pas recourir à des prestataires extérieurs a plusieurs avantages. Dans une matière aussi spécifique que la fiscalité, les meilleurs formateurs sont les praticiens de la maison : c'est donc un gage de qualité.

C'est aussi pour les agents choisis pour mener des actions de formation une marque de reconnaissance de leur compétence.

Enfin, les formateurs « internes » relaient les valeurs de la DGI à travers les formations dispensées, notamment sur le plan de l'éthique.

► Le pilotage de la formation est assuré par la direction des ressources humaines qui élabore chaque année un « plan national de formation ». Celui-ci définit les axes stratégiques de la formation et dresse la liste détaillée des formations qui devront obligatoirement être dispensées aux agents. Mais au-delà de ces formations « obligatoires », la formation est d'initiative locale. Le processus de décision est donc **déconcentré**.

Chaque directeur dans son département doit dans le cadre d'un « conseil départemental de la formation » élaborer, sur la base des demandes des agents, un plan départemental de formation. Les formations organisées au plan local représentent ainsi 40 % de la formation continue à la DG! Cette

déconcentration contribue à l'adhésion des agents au dispositif de formation car il s'agit d'une formation de terrain répondant directement à leur demande.

## Une réforme nécessaire

La formation n'échappe pas à un principe de base de toute activité professionnelle: il faut, d'une part, l'adapter à l'évolution du « client », c'est-à-dire en l'espèce tenir compte des attentes nouvelles des agents et, d'autre part, intégrer les choix stratégiques faits par l'organisation professionnelle.

La formation ne peut pas être étrangère au changement. Elle doit être adaptée aux besoins et aux impératifs nouveaux. A défaut, elle serait déconnectée et décrédibilisée alors même que son rôle est toujours plus essentiel au sein d'organisations professionnelles dont les changements sont plus profonds et rapides.

Ainsi, la réforme de la formation à la DGI suit-elle deux lignes : tenir compte de l'évolution des besoins des agents et intégrer certaines options stratégiques.

## S'adapter à la demande nouvelle des agents

Les agents aujourd'hui n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis de la formation que dans un passé récent. L'émergence de la culture de résultat, la grande diversité des cursus avant l'entrée dans l'Administration, l'importance toujours plus grande donnée à la vie privée et familiale sont des facteurs qui modifient la démarche des agents. Par suite, deux orientations nouvelles doivent être données.

## Moduler la formation

Les formations étaient traditionnellement organisées selon une pratique intangible: dispenser la même formation à tous les stagiaires. Cela répondait à un principe d'équité et à l'idée selon laquelle il est nécessaire



d'avoir une vision exhaustive des problèmes posés.

Mais cette pratique ne résiste pas à la demande nouvelle des agents. Ceux-ci ne veulent plus perdre de temps en formation. Ils veulent de plus en plus que celle-ci aille à l'essentiel, c'est-à-dire porte directement sur les sujets sur lesquels ils ont besoin d'être formés.

Il faut donc moduler les formations en fonction des attentes individuelles. Aussi, deux mesures ont-elles été prises à la DGI :

► **Systématiser les bilans et plans individuels** de formation pour toutes les formations accompagnant des réorganisations. Chaque agent concerné par une réorganisation fait l'objet d'un bilan de compétences préalable et ne reçoit une formation que sur les points pour lesquels ses connaissances sont insuffisantes. Il bénéficie donc d'un parcours de formation adapté à sa situation.

Ce sont ainsi 3 800 bilans et plans individuels qui ont été effectués en 2006 et qui permettent aux agents d'avoir une formation correspondant à leur attente.

► **Développer l'e-formation** car elle présente le double avantage d'éviter aux agents des déplacements et de leur offrir une formation « à la carte ». La DGI a donc créé un pôle de compétence d'e-formation chargé d'élaborer des modules d'e-formation. Ainsi, en 2006, 6 % de la formation continue ont été dispensés sous forme d'e-formation avec un niveau de satisfaction de la part des agents très élevé (89 % d'avis favorable ou très favorable).

Mais Il ne faut pas s'arrêter là. La modularité doit aussi être introduite dans la formation initiale. Cette orientation donnée par les ministres consiste aussi à s'adapter à une situation nouvelle. De plus en plus de jeunes formés dans nos écoles ont

déjà reçu une solide formation fiscale soit parce qu'ils sont issus de la promotion interne soit parce qu'ils ont été formés à la fiscalité dans leur vie professionnelle antérieure. Il faut donc éviter de leur faire perdre leur temps et leur offrir une formation adaptée à leur situation.

### [Aller au-devant des agents](#)

Pour diverses raisons (absence de motivation, manque de temps, contraintes personnelles, etc.), un nombre relativement élevé d'agents ne reçoit pas de formation pendant plusieurs années. Une étude à la DGI a fait apparaître qu'ainsi 4,6 % des agents n'ont bénéficié d'aucune formation depuis trois ans. On compte parmi ceux-ci environ deux tiers d'agents C. Cette situation n'est pas satisfaisante car ces agents peuvent se sentir décrochés et être en difficulté, car leur métier évolue.

Aussi, faut-il aller au-devant des agents et appeler leur attention sur l'intérêt à bénéficier de formations leur permettant de faire face aux nouvelles facettes de leur métier.

La DGI s'est donc engagée à réduire d'un tiers en trois ans (2ID1 pourcentage d'agents « absents » de la formation.

Pour cela, les listes d'agents concernés sont données aux chefs de service qui procèdent aux entretiens d'évaluation et ceux-ci ont pour consigne de proposer à ces agents des actions de formation.

### **Intégrer certaines options stratégiques**

Les objectifs fondamentaux de la formation ne changent pas : permettre aux agents d'acquérir la technicité nécessaire, accompagner les réformes et aider la promotion interne.

Mais les moyens pour atteindre ces objectifs ne peuvent pas être éternellement les mêmes car le contexte évolue. A cet égard deux éléments nouveaux et essentiels doivent être pris en compte:

- il n'est plus possible dans le contexte budgétaire actuel de dépenser sans compter. Il faut donc, en matière de formation, comme dans les autres domaines veiller à « dépenser mieux » ;

- dans un contexte de réduction des effectifs, la qualité du recrutement est plus que jamais essentielle et il n'est plus raisonnable de compenser des recrutements parfois peu pertinents par des formations longues et coûteuses. Il faut donc avoir une approche globale du recrutement, de la formation initiale et de la formation continue.

### « Dépenser mieux »

Le coût de la formation était jusqu'à présent un sujet tabou. Or d beaucoup pour la formation n'est pas forcément vertueux. Il convient dans ce domaine aussi de mieux connaître les coûts pour examiner si des économies sont possibles. En clair, il ne s'agit pas de diminuer le volume de la formation mais d'aller vers une formation de qualité au moins égale à moindre coût. Pour bien souligner ce double objectif, la DGI a pris deux engagements pour 2006-2008 :

- maintenir la part de la formation à un niveau au moins égal à 7% de la masse salariale;
- et parallèlement mettre en place un dispositif d'évaluation et de suivi des coûts.

Par suite, tous les établissements de formation continue et initiale sont désormais dotés d'instruments de mesure du coût de la formation et ces établissements facturent le coût de la formation « pour ordre » aux clients c'est-à-dire aux directions territoriales. Les directions territoriales ont-elles mêmes des outils qui leur permettent de suivre de façon très précise le coût complet de leurs formations.

Enfin, le catalogue des formations à la DGI comporte le coût de chaque formation par agent. Ces éléments constituent une aide

précieuse à la décision sur la programmation d'une formation et sur la façon de l'organiser. Des comparaisons peuvent être faites entre les directions territoriales et des initiatives de mutualisation dans l'organisation des formations sont d'ores et déjà constatées.

### Un même pilotage pour le recrutement, la formation initiale et la formation continue

Jusqu'à présent, chacune de ces opérations était assurée par des établissements ou services différents. Comme souvent dans ce cas là, il existait un cloisonnement entre ces activités pourtant très liées : la formation continue complète la formation initiale et celle-ci doit être adaptée au cursus antérieur des agents recrutés.

Décloisonner et faire travailler ensemble les acteurs de ces trois activités est riche de perspectives.

Prenons l'exemple des cadres, le découloisonnement amène à se poser des questions essentielles: de quel type de compétences avons nous besoin, et quelles conséquences on en tire pour les sélectionner, les former au départ et les former ultérieurement. Dans une administration qui doit utiliser le mieux possible ses ressources humaines du fait des réductions d'effectifs, ce type de réflexion est essentiel.

La DGI a donc créé le 1<sup>er</sup> janvier 2007 une direction unique, la « Direction du recrutement et de la formation » qui regroupe les trois activités sous l'autorité d'un seul directeur et d'une équipe qui va désormais raisonner par « filière » de recrutement et formation:

Cette démarche permet parallèlement de dégager l'Administration centrale des tâches matérielles de recrutement et de formation. L'Administration centrale n'aura plus qu'une petite équipe resserrée chargée de la stratégie et du pilotage d'ensemble.

Il ne faut pas en matière de formation « s'endormir sur ses lauriers ». Dans un contexte où les effectifs et les recrutements diminuent, les changements s'accélèrent, et où la demande des agents en matière de formation évolue, il faut anticiper et faire évoluer le dispositif de formation.

Pour cela, il faut s'appuyer sur un diagnostic sans concession, conserver ses points forts, dégager les marges de progrès et faire preuve de beaucoup de persuasion. Réformer la formation est difficile car chacun estime qu'il fait bien et beaucoup considèrent qu'il y a d'autres priorités.

**La formation est pourtant un facteur de cohésion sociale et de reconnaissance essentiel et un outil indispensable à l'évolution nécessaire de nos administrations.**

## Le paiement en ligne : la confiance au cœur du commerce électronique

Problèmes économiques n° 2.931 du 26.09.2007

Avec 96 % de satisfaits parmi les « cyber - acheteurs », en 2006, en France et 40 % de croissance entre 2005 et 2006, la croissance du *e-commerce* semble particulièrement solide. Une menace pèse toutefois sur cette nouvelle forme de commerce : la « cyber-fraude ». Le nombre de plaintes a en effet plus que doublé entre 2004 et 2005 en Europe et a augmenté de 16 % aux États-Unis. Cela expliquerait pourquoi, selon l'Observatoire européen des technologies de l'information (OETI), les transactions entre les professionnels — qui représentent 90 % du commerce électronique — demeurent plus nombreuses que celles entre consommateurs et professionnels. Les coûts en termes financiers (1,2 milliard de dollars aux États-Unis) et de perte de temps à résoudre les problèmes dissuaderaient certains consommateurs à utiliser l'Internet pour leurs achats. La confiance est ainsi au cœur du commerce électronique et les autorités sont disposées à déployer les moyens juridiques pour la maintenir afin qu'elle ne devienne pas un obstacle au développement du *e-commerce*. L'Internet fait désormais partie de la vie quotidienne de millions de personnes dans le monde, que ce soit pour le courrier électronique ou pour les achats en ligne. La multiplication des possibilités d'accès de plus en plus performantes via des plateformes de plus en plus diversifiées, à l'instar des téléphones mobiles et autres appareils portables, a ouvert de nouvelles perspectives pour le commerce électronique. L'achat et la banque en ligne se généralisent et dans les 10 années à venir, le Net devrait devenir aussi commun que le gaz ou l'électricité. À en croire Vinton

Cerf, « Évangéliste en chef de l'Internet » chez Google, d'ici 2016 « tout, depuis le réfrigérateur familial jusqu'à la cafetière du bureau..., en passant par le chauffage, la climatisation, les systèmes de sécurité..., sera géré via l'Internet ; ... à cette date, l'Internet sera devenu tellement omniprésent que le fait de s'y connecter ne sera même plus un acte conscient ».

Cette prévision se vérifiera-t-elle ? Et les consommateurs tireront-ils pleinement avantage ? Les ministres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui débattaient du phénomène naissant du commerce électronique en 1998 entrevoyaient l'énorme potentiel du commerce en ligne grand public. Mais ils étaient également conscients de la menace que la fraude pourrait faire peser sur la confiance des consommateurs. L'année suivante, l'OCDE adoptait ses lignes directrices sur le commerce électronique destinées à promouvoir des pratiques commerciales loyales en ligne. Toutefois, à mesure que le commerce en ligne prenait son essor, il apparaissait de plus en plus clairement que les escrocs pouvaient utiliser le « cyberspace » pour contourner la loi en s'implantant dans un pays tout en ciblant les consommateurs d'un autre pays. Face à ce problème, l'OCDE a publié en 2003 des Lignes directrices relatives à la coopération internationale entre autorités chargées de la protection du consommateur.

Aujourd'hui, alors que l'Internet offre aux consommateurs du monde entier davantage de choix et de moyens plus commodes pour l'achat de biens et de services, toutes les possibilités du «

cybermarché » ne se sont cependant pas encore concrétisées. Une des raisons fréquemment avancée est la crainte des consommateurs à l'égard de la fraude. La présente étude passe en revue les diverses formes de la « cyberfraude », évalue son impact sur l'économie du numérique et examine ce que peuvent faire les pouvoirs publics dès à présent et à l'avenir pour remédier au problème.

Le « cyberspace » est le théâtre d'un large éventail d'escroqueries, telles que les loteries frauduleuses, les escroqueries aux voyages ou au crédit, la prise de contrôle de *modems* et de pages *Web* ou l'usurpation d'identité, pour n'en citer que quelques-unes. Nombre de ces escroqueries, comme la vente pyramidale, ne sont que des variantes en ligne de pratiques frauduleuses qui sévissent depuis longtemps dans l'environnement traditionnel. L'Internet a cependant offert aux escrocs un accès à une population mondiale de cibles potentielles, ainsi que davantage de possibilités d'échapper à la justice. Les fraudeurs n'ont, en effet nul besoin de se trouver dans le même pays, ni même dans le même hémisphère que leurs victimes.

L'Internet permet aux fraudeurs de se faire passer pour des commerçants légitimes en se dissimulant derrière des sites *Web* à l'apparence professionnelle ou en proposant sur des sites d'enchères électroniques des produits « gratuits » ou « à des prix de rabais », des produits « miracles » ou encore de « bonnes » affaires en matière d'investissement et de commerce. Ces offres trompeuses et mensongères induisent les consommateurs sans méfiance à acheter des biens et services en ligne qui se révèlent être nettement inférieurs à ce qui était promis, ou qui même n'existent pas.

Nombre d'escroqueries en ligne trouvent leur origine dans des

messages non sollicités (*spam*) — généralement via le courrier électronique, mais aussi parfois par SMS (*Short Message Service*), messagerie vocale sur l'Internet (téléphonie IP) ou autres voies électroniques. Lorsque l'OCDE a mis en place un Groupe de réflexion pour lutter contre le fléau du *spam* en 2004, le problème était essentiellement celui de la publicité non désirée et irritante qui bloquait les boîtes de courrier électronique. Mais, deux ans plus tard, quand le Groupe de réflexion a conclu ses travaux, le *spam* était devenu un large vecteur de diffusion de la fraude et autres pratiques abusives en ligne.

Nombreux sont les utilisateurs du courrier électronique qui ont déjà reçu un message émanant d'une personne prétendant être un responsable gouvernemental ou un membre de la famille royale d'un pays étranger (généralement d'Afrique), promettant des sommes d'argent substantielles en échange d'une aide pour effectuer un transfert de fonds à l'étranger. Cette fraude, communément appelée « escroquerie nigériane », « ouest-africaine » ou escroquerie « 419 », consiste, une fois les victimes appâtées, à les convaincre d'effectuer de petits paiements à l'avance pour diverses raisons, telles que des frais de transactions bancaires. Il va sans dire que la victime ne reçoit jamais la forte somme promise. Le *spam* est aussi utilisé pour propager de nombreuses escroqueries pyramidales ou de travail à domicile consistant à solliciter un paiement ou un investissement par avance contre la promesse de revenus élevés qui ne se matérialisent jamais.

Les consommateurs étant de plus en plus avertis pour déceler et éviter les escroqueries, les fraudeurs ont réagi en s'orientant vers des attaques plus imaginatives et plus inquiétantes basées sur des méthodes astucieuses d'ingénierie sociale et sur une technologie sophistiquée. Ces

attaques innovantes consistent à usurper l'identité d'une personne (nom, numéro d'identité nationale et autres informations telles que numéros de cartes de crédit) pour commettre des fraudes ou autres délits. Une fois de plus, le *spam* est un outil clé pour faciliter le vol d'identité, en incitant les individus à divulguer des informations sensibles telles que numéros de cartes de crédit ou mots de passe. Ainsi, le *spam* d'hameçonnage (*phishing*) consiste à faire croire frauduleusement que le message émane d'institutions financières ou de commerçants légitimes et bien connus, Il est demandé aux destinataires de cliquer sur des « hyperliens » pour vérifier ou mettre à jour leurs comptes en ligne (voir encadré). Ces « hyperliens » dirigent les utilisateurs vers des sites *Web* imitant des sites légitimes pour les amener à divulguer des informations personnelles pouvant être ensuite utilisées pour accéder à leur compte bancaire et effectuer illégalement des retraits d'argent, ouvrir de nouveaux comptes bancaires ou des cartes de crédit au nom de la victime, effectuer des achats en ligne illicites, etc.

**Courrier électronique d'hameçonnage que pourraient recevoir les clients d'une banque**

**(Exemple inventé par l'OCDE)**  
**Auteur : Le service de sécurité de votre banque**  
**<securite@votrebanque.com>**  
**Date : 19 septembre, 2006 5h13 PM**  
**Destinataire : Moi-même**  
**Objet : Vérification des informations concernant votre compte**

**Ma banque**

**Cher client,**

**Dans le cadre de nos procédures courantes de contrôle de sécurité, nous avons noté plusieurs tentatives suspectes de connexion à votre compte. Par précaution, nous**

**avons temporairement suspendu votre accès à nos services bancaires en ligne. Pour nous permettre de rétablir votre accès à ces services, nous vous invitons à cliquer sur le lien ci-dessous et à compléter toutes les étapes de vérification des informations concernant votre compte.**  
**Informations concernant votre compte**

**La sécurité de votre compte est l'une de nos préoccupations majeures. Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette question.**

**Veillez ne pas répondre à ce message. Les courriers électroniques adressés à ce compte resteront sans réponse. Si vous avez besoin d'aide, connectez-vous à votre compte et cliquez sur le lien « Aide » figurant dans le haut de chaque page.**

Ces attaques deviennent de plus en plus sophistiquées. L'année dernière, une nouvelle pratique appelée « harponnage » (*spear-phishing*) s'est développée, consistant à insérer des informations exactes sur le destinataire, comme son nom complet et son adresse personnelle, afin de rendre le message électronique d'hameçonnage encore plus convaincant. Un autre phénomène nouveau connu sous le nom de *vishing* induit le destinataire à effectuer un appel téléphonique, plutôt que de cliquer sur des liens pointant vers des sites *Web*. Le numéro indiqué est un numéro de téléphone IP qui enregistre les chiffres (tels que les numéros de comptes) saisis sur le téléphone, permettant aux escrocs de voler et d'exploiter l'information.

D'autres variantes de fraude exploitent le vol d'identité réalisé par des moyens techniques. Ainsi, le *pharming* perturbe le processus d'interrogation du système de nom de domaine (DNS) pour rediriger les utilisateurs

souhaitant se connecter sur un site *Web* particulier vers un site « pirate » où ils divulguent des informations personnelles aux escrocs. Les consommateurs peuvent aussi télécharger à leur insu des logiciels malveillants lorsqu'ils ouvrent des pièces jointes à des messages non sollicités ou lorsqu'ils naviguent en ligne. Ces programmes malveillants, qui, outre les ordinateurs, ciblent de plus en plus fréquemment les téléphones mobiles et autres appareils portables, peuvent installer des enregistreurs de frappe au clavier et autres programmes conçus pour voler les informations stockées, saisies ou reçues au moyen de ces appareils. L'information ainsi recueillie par ces moyens d'attaque technologiques, comme par exemple des mots de passe et autres données sensibles, peut ensuite être utilisée pour commettre des fraudes.

Selon une idée fausse pourtant très répandue, seuls les consommateurs naïfs, sont victimes de la « cyberfraude ». Or, avec la sophistication croissante des escrocs en ligne, même les internautes les plus avertis peuvent se laisser prendre. Comme le concluait un rapport de l'OCDE de 2005 : « On peut être victime d'une escroquerie quel que soit son degré d'instruction, son âge ou son expérience. »

À en juger par l'augmentation constante des plaintes des consommateurs, la fraude transfrontière semble incontestablement progresser. Un rapport de 2006 du Réseau des centres européens des consommateurs montre que les plaintes relatives au commerce électronique, notamment les cas de fraude, ont plus que doublé entre 2004 et 2005. De la même manière, un rapport de 2006 de la Federal Trade Commission (FTC) des États-Unis montre que les plaintes pour fraude transfrontière ont bondi de 16 % de l'ensemble des plaintes en 2004 à 20

% de l'ensemble des plaintes en 2005. Sur les 685 000 plaintes reçues en 2005, 63 % constituaient des plaintes pour fraude et 37 % des plaintes pour vol d'identité.

Cette explosion de la fraude à la consommation pourrait expliquer pourquoi les transactions entre consommateurs et professionnels demeurent à ce jour inférieures en nombre à celles effectuées entre professionnels. L'Observatoire européen des technologies de l'information relevait en 2004 que les transactions interentreprises constituaient près de 90 % du marché du commerce électronique. La situation n'a guère changé depuis.

Selon des estimations récentes, l'hameçonnage et les autres fraudes sur l'Internet représentent, pour les consommateurs américains, un coût de quelque 1,2 milliard de dollars par an, tandis qu'en Allemagne, les chiffres officiels font état de pertes supérieures à 4,5 millions d'euros pour les consommateurs, ce chiffre ne couvrant que les cas signalés à la police et faisant l'objet d'une enquête. De plus, une étude de 2006 publiée par le Better Business Bureau des États-Unis fait ressortir que le temps que les victimes de fraude à l'identité doivent consacrer à la régularisation de leur situation est passé de 33 heures en 2003 à 40 heures en 2006. Le risque qui en découle est que les consommateurs pourraient moins dépenser en ligne pour éviter non seulement les coûts financiers de la « cyberfraude » mais aussi les pertes de temps pour résoudre les problèmes rencontrés. Les entreprises subissent également un préjudice considérable du fait de la fraude, notamment en termes de productivité perdue et de coûts directs liés à la mise en place d'un soutien technique et de solutions logicielles pour contrer celle-ci (par exemple au moyen de filtres).

Les sociétés de cartes de paiement ont mis en place des politiques (que ce soit à titre volontaire ou pour se conformer à la réglementation) pour limiter la responsabilité des consommateurs et prendre en charge la majeure partie de leur préjudice en cas de retraits non autorisés. Au Royaume-Uni, l'Association des services de compensation a noté que les pertes des banques du fait des fraudes aux services bancaires sur l'Internet ont plus que triplé pour atteindre 14,5 millions de livres pour le premier semestre 2005. Selon le Rapport annuel sur la fraude publié par CyberSource, fournisseur mondial de logiciels de paiements électroniques sécurisés, de gestion des fraudes à la carte de crédit et de vérification, les opérateurs de commerce électronique devaient perdre jusqu'à 2,8 milliards de dollars du fait de fraudes aux paiements en 2005, soit une progression de 8 % par rapport à l'année précédente.

### **Repère : Menaces sur le hard discount :**

Le *hard discount* s'est fortement développé, ces dernières années, en France, avec notamment des leaders alimentaires allemands : Aldi et Lidl, installés dans les années 1980. Ce nouveau type de distribution offrant des produits à bas prix a attiré 2,3 millions de nouveaux ménages entre 2000 et 2004. Plus de 15 millions de Français font leurs courses dans les magasins de *hard discount*.

Contrairement à l'Allemagne où ce nouveau mode de consommation est très répandu, celui-ci ne concerne, en France, que certaines catégories de la population. Parmi elles, les couples avec enfants et les plus jeunes (18- 34 ans) disposant d'un revenu moyen sont surreprésentés. Les plus de 75 ans, les artisans, les commerçants, les chefs d'entreprise ainsi que les cadres et les professions intellectuelles supérieures y sont, en revanche, très

peu représentés. L'hypermarché (51 % des fréquentations), le supermarché (26 %) et la supérette (14 %) continuent d'être largement préférés aux *hard discounters* (8 %).

On est donc loin du scénario « à l'allemande » dans lequel ce type de commerce atteint 40 % de parts de marché contre 14 % en France. Il semblerait même que le *hard discount* subisse une perte de clientèle et de chiffre d'affaires comme le montre l'enseigne Leader Price (filiale du groupe Casino) dont la part de marché est passée de 3,3 % en 2005 à 3,1 % en 2006. Ce phénomène s'explique par la baisse des prix des produits de marque de distributeurs (MDD) des hypermarchés qui deviennent de plus en plus compétitifs face aux produits vendus dans les magasins de *hard discount*. Entre 2005 et 2006, les tarifs en hypermarchés ont en effet baissé de 4,35 % en ce qui concerne les produits frais et de 2,48 % pour l'épicerie. Dans le même temps, les magasins de *hard discount* ont, afin de compenser leur baisse de fréquentation, préféré augmenter les prix de leurs produits : + 0,28 % sur l'ensemble de l'offre.

Le manque de choix et l'insuffisance de la qualité semblent être, en France, les principaux obstacles à une intensification de la fréquentation de ce type de magasins. Le *hard discount* sera-t-il capable de surmonter ces obstacles ? Certaines enseignes ont déjà commencé à élaborer de nouvelles stratégies. C'est le cas notamment de Lidl qui, à la suite de la publication par Greenpeace en 2005 d'un rapport présentant le classement des principaux distributeurs allemands dont les produits contiennent des résidus de pesticides — dans lequel il occupait la plus mauvaise place — a décidé de se lancer dans la distribution de produits biologiques. L'entreprise allemande a vu son classement s'améliorer puisqu'elle figurait dans le rapport de 2006 à la meilleure place.



La baisse de fréquentation qu'elle avait subie en 2005 a ainsi été limitée.

La première ligne de défense pour empêcher les consommateurs de devenir des victimes du « cyberspace » est celle de l'éducation. Des fiches sur les principales formes de fraude sur l'Internet et sur la façon de les combattre ont été préparées par les autorités publiques, les autorités de contrôle et le secteur privé sur divers supports tels que des sites *Web* gouvernementaux, brochures, affiches, vidéo, rapports, etc. Le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPc), un réseau informel regroupant les autorités chargées de faire appliquer la législation dans les pays de l'OCDE et autres pays non membres, a ainsi lancé le « Mois de Prévention de la Fraude e », campagne de sensibilisation organisée chaque année pendant un mois spécifique. Dans le cadre de cette campagne, les membres organisent des activités pour apprendre aux consommateurs à reconnaître, signaler et faire cesser la fraude. En 2006, 25 membres du RICPC ont participé à la manifestation. De même, à travers le Plan d'Action de Londres, 34 organismes et 24 représentants du secteur privé de plus de 24 pays explorent des stratégies d'information pour lutter contre le *spam*.

Le secteur privé propose également un certain nombre d'outils techniques permettant d'assurer la protection en temps réel des consommateurs contre la « cyberfraude ». Ainsi, pour lutter contre les messages non sollicités, lesquels sont une source importante de fraude, les professionnels ont mis au point des moyens basés sur des mécanismes d'authentification, des filtres

et des listes. De la même manière, des systèmes anti-hameçonnage ont été mis en place permettant aux internautes de signaler les sites d'hameçonnage et de les bloquer.

Toutefois, peu d'initiatives ont été entreprises jusqu'à présent pour mesurer l'impact de ces actions sur le comportement des consommateurs sur le « cybermarché ». Seul un nombre limité d'études ont tenté de savoir dans quelle mesure les consommateurs gèrent effectivement l'information et utilisent les outils mis à leur disposition pour éviter la fraude en ligne. Et les résultats peuvent être surprenants. Une enquête réalisée en 2005 par le Momentum Research Group aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Allemagne a, par exemple, montré que les consommateurs européens étaient moins informés du vol d'identité que les consommateurs américains. L'enquête note que 9 consommateurs américains sur 10 sont conscients du risque de vol d'identité, alors qu'un consommateur sur trois connaît encore mal la question en France et en Allemagne. Bien que cette estimation permette de se faire une idée de l'ampleur du problème, davantage de données sont encore nécessaires pour comprendre les raisons d'un tel décalage et la manière dont il pourrait être comblé.

## Luca Pacioli, père de la comptabilité?

Marc Mousli

Alternatives économiques - n° 260 juillet /août 2007

Mathématicien réputé, pédagogue dans l'âme et auteur prolifique, Luca Pacioli a mis les connaissances en comptabilité à la disposition du plus grand nombre.

Luca Pacioli (1447-1517) est-il le père de la comptabilité ? Le moine franciscain était trop modeste pour revendiquer ce titre. Mais il est indéniable que ce mathématicien réputé et apprécié dans les cercles humanistes et dans les cours princières de la Renaissance italienne a eu un rôle capital dans la très longue histoire de la comptabilité.

Si l'on en croit l'historien Samuel Kramer, tout commence au quatrième millénaire avant notre ère, à Sumer, entre le Tigre et l'Euphrate. C'est là que s'est développée la première civilisation digne de ce nom. L'homme comptait probablement son troupeau avant les Sumériens, mais c'est à eux que l'on doit les premiers témoignages écrits de l'inventaire des biens et de l'enregistrement des échanges des tablettes d'argile gravées de pictogrammes. Quelques siècles plus tard, les pictogrammes seront remplacés par des caractères cunéiformes. La grande aventure de l'écriture commençait.

Les Assyriens, les Egyptiens, les Grecs et les Romains ont, eux aussi, tenu des comptabilités. Il nous en reste plus ou moins de traces selon le support utilisé : le papyrus d'Egypte était plus fragile que les jetons d'argile ou que la diorite dans laquelle les

Babyloniens gravèrent le code d'Hammourabi.

La chute de l'Empire romain marque le début d'une période de recul des échanges. Les Romains contrôlaient un territoire allant du nord de l'Angleterre au sud de l'Egypte, de la Germanie à l'Espagne. A cet empire couvrant la plus grande partie du monde connu, succède le localisme féodal, les domaines organisés pour vivre en autarcie. Le volume des transactions diminue considérablement et les techniques commerciales périclitent ; elles ne se maintiennent que chez les Grecs (notamment en Egypte) et les Arabes. Ces derniers vont d'ailleurs fournir aux comptables un outil merveilleux : leurs chiffres, dont l'usage va se répandre rapidement, même si, jusqu'au XVIIe siècle, quelques comptables ont continué à préférer les chiffres romains, plus difficiles à falsifier.

### **Luca Pacioli et la méthode vénitienne**

Dès le XIe siècle, les négociants italiens redécouvrent les techniques antiques. Ils dépassent le stade du simple relevé chronologique des opérations (le mémorial) et utilisent une « comptabilité en partie simple » plus élaborée : des tableaux par type d'opération ou par établissement présentent le débit et le crédit sur deux colonnes. Vers la fin du XIIIe siècle, les Vénitiens et les Florentins tiennent des comptes encore plus complexes: un compte par client ou par fournisseur, chacun avec son débit et son

crédit. Ils passent deux écritures pour chaque opération : une sur ces comptes, que l'on appelle « de tiers » et une sur le compte de caisse. Chaque écriture a obligatoirement une contrepartie. C'est la naissance de la comptabilité, appelée méthode italienne ou méthode vénitienne jusqu'en 1755, où Pietro Paolo Scali la nommera « en partie double ».

Les techniques commerciales se transmettaient alors quasi exclusivement par l'apprentissage. Le garçon, qui avait appris à lire et à écrire dans sa famille ou avec des prêtres, était placé chez un patron qui lui enseignait son métier par la pratique. Dans les grandes villes commerçantes comme Venise ou Bologne, cet enseignement pouvait être complété par la fréquentation d'écoles où enseignaient des maîtres plus ou moins renommés. C'est le cursus qu'a suivi Luca Pacioli. Fils d'un modeste artisan de Borgo San Sepolcro, petite ville aux confins de l'Ombrie et de la Toscane, il est éduqué par sa famille et chez un marchand voisin qui lui enseigne le commerce. Les Franciscains se chargent de son instruction religieuse (Borgo San Sepolcro est à 45 kilomètres d'Assise). Son maître le plus illustre est son concitoyen Piero della Francesca, l'un des plus grands peintres du Quattrocento, et le meilleur géomètre de son époque. Il prend le jeune Luca sous sa protection, lui enseigne les mathématiques, la perspective et la géométrie dans l'espace.

Avec Luca Pacioli, la comptabilité passe des mains des praticiens à celles des professeurs

A 20 ans, Pacioli part pour Venise, où il sera le précepteur des trois fils d'un riche marchand. Il y suit les cours du mathématicien Domenico Bragadino et écrit pour ses élèves

son premier livre d'arithmétique. Quelques années plus tard, il est à Rome, où il se lie d'amitié avec Giuliano Della Rovere, qui sera élu pape en 1503 sous le nom de Jules II. C'est au cours de ce séjour qu'il décide d'entrer dans les ordres, chez les Franciscains. Pendant une quinzaine d'années, il voyage dans toute l'Italie, enseigne, étudie, écrit. En 1490, il rentre à Borgo San Sepolcro pour mettre la dernière main à ce qui sera son oeuvre majeure - et son premier livre imprimé - la *Summa di arithmetica, geometrica, proportione et proportionalita*.

### **Le Traité sur les comptes et les écritures**

La *Summa* est une véritable encyclopédie mathématique, qui paraît à Venise en 1494. On traduit habituellement son titre par *Traité d'arithmétique, de géométrie, de proportions et de la proportionnalité* mais le terme a un sens particulier : c'est une « somme », un ouvrage visant à réunir, à des fins pédagogiques, l'ensemble des connaissances mathématiques de son temps.

#### **La comptabilité en partie double**

La comptabilité générale sert d'abord à garder la mémoire des opérations. Puis, dès que la taille de l'entreprise dépasse celle d'une échoppe tenue par un homme seul, elle sert à déterminer les résultats et à rendre des comptes à ses associés ou à son commanditaire. Le négociant utilisant la comptabilité en partie double passe une double écriture pour chacune de ses transactions: une somme inscrite dans un compte a nécessairement une contrepartie dans un ou plusieurs autres comptes. A tout montant enregistré au débit correspond un montant identique au crédit. Toute ressource finance un emploi et tout emploi est financé par une ressource. C'est un moyen puissant de contrôle de la gestion, puisqu'on se pose, pour chaque opération, la question de sa contrepartie. Et que l'on évalue à intervalles réguliers l'équilibre global de l'entreprise.

Elle comprend cinq parties : arithmétique et algèbre, calcul commercial, comptabilité, usages des marchands dans les principales régions du monde, théorie et pratique de la géométrie.

La partie « comptabilité », intitulée *Tracta tus particularis de computis escripturis (Traité sur les comptes et les écritures)* comporte 36 courts chapitres. Pacioli commence par affirmer que pour faire des affaires, il est préférable d'avoir un capital. Mais on peut s'en passer: le plus important est que les autres aient confiance en votre parole. Et pour réussir, le marchand doit savoir calculer et tenir ses comptes, être ordonné et méticuleux dans ses enregistrements.

Il explique ensuite, avec un luxe de détails pratiques, la façon de réaliser un inventaire de l'ensemble de ses biens: pour mesurer ce que l'on gagne, il faut savoir ce que l'on a au départ. Puis il détaille les pratiques de la méthode vénitienne, qui utilisait habituellement trois livres de comptes: le mémorial, le journal et le grand livre. Pacioli décrit leur préparation et leur tenue, comment les ouvrir et les arrêter — de préférence chaque année —, comment rectifier les erreurs en passant des contre - écritures, comment établir sa balance et constater le bénéfice ou le déficit de l'exercice.

Enfin, il donne quelques conseils, tout aussi précis, pour la tenue des archives. La *Summa* est écrite en italien, dans le souci de la rendre compréhensible par le plus grand nombre. Ce ne fut pas une tâche facile pour Pacioli, qui avait toujours étudié en latin. Son ami Léonard de Vinci l'admirait pour deux de ses talents : les mathématiques et le maniement de la langue latine. De plus, le terme « italien » recouvre une famille de langues ayant (encore aujourd'hui) de fortes particularités régionales.

La langue maternelle de Pacioli était le toscan, mais par force, son traité est truffé de termes vénitiens, ceux employés par les teneurs de comptes selon la méthode vénitienne. Ce qui fait dire à certains historiens qu'il a « recopié » des méthodes circulant dans les écoles de la Cité des doges. Ce n'est pas faux : dans cette oeuvre considérable - plus de 600 pages *in folio* -, Pacioli ne prétend rien inventer. Mais sa modestie est excessive : l'ouvrage met pour la première fois à la disposition de tous les professeurs, étudiants, chercheurs — et, pour la comptabilité, des négociants — des connaissances éparses, connues seulement d'un très petit nombre de personnes. Ses démonstrations mathématiques sont simples et d'une grande élégance et ses apports en géométrie sont indéniables, même s'il s'est inspiré des mathématiciens arabes et indiens et des travaux réalisés sous la direction de Piero Della Francesca. La *Summa* a un retentissement important en Italie et Pacioli est appelé en 1496 à la cour de Ludovic Sforza, duc de Milan. Il se lie d'amitié avec Léonard de Vinci et les deux hommes travaillent ensemble sur plusieurs projets, dont un traité écrit par Luca : *De divina proportione*, dont Léonard trace toutes les figures. Jusqu'à la fin de sa vie, Pacioli continuera à enseigner, à écrire et à voyager. Il terminera sa carrière universitaire à Rome, titulaire d'une chaire de mathématiques à la Sapienza, alors université papale. Il meurt à Borgo San Sepolcro, en juin 1517.

### **Pourquoi un tel succès?**

Si Pacioli n'est pas le père de la comptabilité, c'est à coup sûr celui des traités et des manuels de comptabilité. Pédagogue dans l'âme, il a enseigné toute sa vie et il était dévoué à ses élèves et à ses étudiants. Il marque un tournant

important dans l'histoire de la comptabilité: c'est le moment où cette discipline passe des mains des praticiens à celles des professeurs, en attendant le XXe siècle où ce sont les institutions qui en prendront le contrôle, avec les plans comptables et l'influence considérable de la fiscalité sur les pratiques.

Si Luca Pacioli est devenu mondialement célèbre, c'est aussi parce qu'il est né en 1447, au moment où Gutenberg mettait au point l'impression par caractères mobiles (la première *Bible* imprimée date de 1455). Sans cette très heureuse coïncidence, la *Summa* aurait été saluée et admirée par une poignée d'humanistes et de savants, et rangée avec soin dans la bibliothèque de Guidobaldo, duc d'Urbino, ou dans celle de Ludovic Sforza, duc de Milan, tous deux grands amateurs des arts et des sciences et protecteurs de Luca Pacioli. Grâce à l'imprimerie, elle a été diffusée à des milliers d'exemplaires, reprise par de nombreux auteurs, et les techniques et les méthodes qu'elle décrit ont été appliquées pendant près de cinq cents ans.

## A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Partenariats public – privé, à la recherche d'un équilibre**, Revue Banque n°697/ décembre 2007
- **Le bilan de l'économie mondiale 2006-2007**, Problèmes Economiques n°2935/ novembre 2007 ;
- **Paiement par carte, que vont devenir les interchanges ?** Revue Banque n°697/ décembre 2007
- **Gouvernance, des concepts au terrain**, CIO n° 31 / octobre 2007
- **La mondialisation et les inégalités 70**, Alternatives Economiques n° 264/ décembre 2007 ;
- **Normes comptables : une situation clarifiée mais non définitive**, Revue Banque n°697 / décembre 2007
- **A quoi servent les banques centrales ?** Alternatives Economiques n° 264/ décembre 2007 ;
- **Développement local : un enjeu de la décentralisation/déconcentration**, Bulletin du CMC / octobre 2007
- **L'avenir de la gestion des connaissances**, Archimag n° 209/ novembre 2007
- **Les services extérieurs déconcentrés**, Bulletin du CMC / octobre 2007
- **La finance islamique**, Revue Banque n°253 / novembre 2007
- **La délégation du service public, au confluent de l'Etat et du marché**, Bulletin du CMC / octobre 2007
- **Les banques islamiques à l'assaut du Maghreb**, Revue Banque n°253 / novembre 2007
- **Gestion de projets, optimisation de la DSI**, CIO N° 32 / décembre 2007
- **La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales** ; Revue du Trésor n°11 / novembre 2007
- **Gestion de contenu, fonctionnalités nouvelles et stratégiques**, Archimag n° 240 / octobre 2007