REPERES
N° 17 / janvier - mars 2008

EDITORIAL 2

FOCUS :

- XII^{ème} colloque des services du Trésor, Bamako, 11-14 février 2008 3

TRESOR PUBLIC

- Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique 6
- La mise en place de démarches de performance dans les collectivités locales: Un guide pratique 18

FINANCES PUBLIQUES :

DOSSIER : crise et renouveau des finances locales

- Les principaux apports du texte sur la fiscalité locale 23
- La décentralisation : enjeu et développement local 27
- Le FEC : missions et modalités d'intervention 35
- La désintermédiation du financement des collectivités locales : mérites et limites 43
- Les transferts de l'Etat aux collectivités locales : le système de solidarité 53

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Intégrales de l'investissement 57
- Les effets des annulations de dettes 60

BANQUE

- Moyens de paiement : il faut réformer le chèque 66
- L'observatoire des métiers de la banque 70
- La bourse en mal d'autorité 72

NTIC ET GRH

- Penser la cité numérique 77
- Collectivités locales : bientôt les téléservices ! 81
- La mobilité, source d'ouverture de portes sur le réseau 84
- Interrogations sur l'évaluation des performances 86
- Organiser sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences 96

CHRONIQUE

- Le savoir, le pouvoir et la formation 100

A LA UNE DES PERIODIQUES 105

EDITORIAL

Le projet de loi (47-06) relatif à la réforme de la fiscalité locale est le produit de deux éléments majeurs : le premier a trait aux difficultés de financement que connaissent les collectivités locales et leur dépendance financière à l'égard de l'Etat et le second porte sur l'environnement institutionnel, notamment la multiplication des intervenants dans la chose publique communale.

Dans un esprit managérial, la nouvelle configuration du système fiscal communal escompte répondre à un triple objectif que sont la simplification, l'adaptation du système fiscal local aux impératifs de la décentralisation et l'harmonisation de la fiscalité locale.

Pour ce qui est du premier objectif , il a été décidé ,d'une part , de limiter le nombre d'impôts, de fusionner certains d'autres et de supprimer des taxes jugées non rentables et , d'autre part , de préciser les règles d'établissement de l'assiette et de déterminer la base imposable , les conditions de la liquidation de l'impôt et les procédures de la déclaration des contribuables. La simplification concernera enfin les sanctions, la gestion du contentieux et les règles de recouvrement.

Le deuxième objectif a trait aux prérogatives des conseils des élus en leur permettant de fixer la grille des tarifs et des taux des impôts et taxes et de disposer d'un pouvoir de contrôle et de vérification solide.

Le troisième objectif vise l'harmonisation entre système fiscal local et système fiscal national en vue d'éviter les doubles emplois et les superpositions, de mettre le système des pénalités et sanctions en phase avec les dispositifs du code de recouvrement des créances publiques et d'instaurer des outils de communication performants entre l'Etat et les collectivités locales, etc.

Voilà donc les nouvelles orientations du projet de loi sur la fiscalité locale qui marie avec bonheur gouvernance financière stricto sensu comme il ressort de la nouvelle architecture des impôts locaux, et gouvernance managériale comme il est traduit dans la conduite de changement mise en exergue.

Il s'agit, en définitive, de mettre à nu les conditions pour développer des sources nouvelles de financement permettant de créer des richesses distributives et instaurer un climat de solidarité inter -communal et inter - régional : Tels sont les crédos pour un développement local rimant avec le développement durable.

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

FOCUS

XIIème Colloque International des Services du Trésor Public, Bamako, 11-14 février 2008

Bamako, capitale du Mali, a abrité du 11 au 14 février 2008 le XIIe Colloque international des services du Trésor public. La rencontre ouverte à l'hôtel de l'Amitié a regroupé durant quatre jours, les responsables de l'administration du Trésor de plusieurs pays sur le thème : « Rôle du Trésor public dans le processus de décentralisation". Les participants ont confronté leurs expériences à travers plusieurs thèmes de discussion : le rôle du Trésor public dans le processus de la décentralisation, le financement des collectivités locales, le contrôle de la dépense locale pour une optimisation de la politique de lutte contre la pauvreté, l'intégration des financements extérieurs dans la comptabilité des collectivités.

Le renouveau du rôle des collectivités locales, en tant que levier du développement, est d'actualité à plus d'un titre. S'il est vrai que la décentralisation et donc la délégation de gestion des services publics aux collectivités locales est la clé de voûte de la nouvelle gouvernance, force est de dire qu'une bonne gestion de la chose locale suggère une assistance d'en haut. Pour remplir leurs missions, les collectivités locales ont donc besoin de raffermir et de consolider leurs moyens d'intervention notamment l'aspect financier et budgétaire. Dans cette direction, le Trésor public se voit le leitmotiv dans le domaine de l'assistance, du conseil et l'expertise. L'intervention du Trésor public permettrait à ces entités le développement de leurs sources de financement grâce à une bonne affectation des dépenses via un contrôle de qualité et un cadre comptable cohérent.

Les participants confronteront leurs expériences à travers plusieurs thèmes de discussion : le rôle du Trésor public dans le processus de la décentralisation, le financement des collectivités locales, le contrôle de la dépense locale pour une optimisation de la politique de lutte contre la pauvreté, l'intégration des financements extérieurs dans la comptabilité des collectivités.

Quatre groupes thématiques ont été constitués pour traiter ces thèmes qui sont des préoccupations fortes des responsables du Trésor et de la Comptabilité publique dans le domaine de la décentralisation et la gestion des finances locales. Brièvement le contexte du colloque. Afin de renforcer les liens de coopération en matière de techniques financières, des colloques internationaux réunissent périodiquement depuis 1979, les experts de la Comptabilité publique et du Trésor de pays essentiellement francophones.

En effet, les expériences des différents

pays ont montré que le Trésor public est sollicité plus que jamais pour apporter conseil et expertise aux collectivités locales.

Les principaux domaines d'intervention du Trésor public :

1- L'assistance au contrôle budgétaire via :

a- La communication entre les partenaires

Globalement, la démarche consiste à optimiser les échanges d'information entre les services des collectivités territoriales et le Trésorier, en termes de qualité, de fiabilité et de rapidité de transmission de l'information.

b -Le contrôle comptable

Citons ici les expériences suivantes comme il ressort du papier de M.R. Rousselle de la DGCP française .En effet, en Italie, les comités régionaux de contrôle exercent un quasi-contrôle d'opportunité de la dépense. Ceci dit pour M. Rousselle, « l'examen du budget et des comptes annuels, le contrôle de l'égalité s'étend « à la cohérence interne des actes et à « la correspondance des données comptables avec celles des délibérations et avec les pièces justificatives jointes à ces derniers ». Au Portugal, le même auteur souligne que « les principaux contrats des collectivités, (…) , doivent être soumis au contrôle préventif de la Cour des comptes» .

c- L'amélioration du recouvrement

Il s'agit de retenir une organisation optimale du recouvrement des créances des communes, depuis leur constatation juridique jusqu'à leur encaissement effectif qui peut, le cas échéant, nécessiter la mise en œuvre de voies de recouvrement contentieux.

d- La réduction des délais de paiement

Il convient d'assurer dans les meilleurs délais le règlement des créanciers des collectivités locales et notamment des entreprises titulaires de marchés publics, sans pour autant compromettre la qualité des contrôles de la dépense publique qui incombent aux services de la mairie et du comptable du Trésor public.

e- La gestion de trésorerie

Il s'agit de planifier les mouvements financiers d'encaissement et de paiement de manière à éviter les tensions de trésorerie, mais aussi de valoriser les ressources financières de la commune.

f- La valorisation des comptes

L'objectif est d'apporter à l'exécutif local toute l'aide nécessaire à l'optimisation de la gestion de la collectivité locale, par une meilleure connaissance des informations financières et comptables relatives à l'année écoulée ou ayant trait aux projets d'investissement.

2 - L'expertise concernant les projets d'investissement des collectivités

Afin d'aider les décideurs locaux, la mission d'expertise économique et financière (à la française), installée auprès du Trésorier-Payeur Général de Région, peut, à la demande du Préfet, réaliser des expertises de projets d'investissements publics au niveau départemental. Ces expertises ne préjugent pas de la décision de l'ordonnateur et relèvent seulement les points forts et les points faibles des projets .Par exemple, en 2006, cette mission a été saisie pour examiner un

projet du conseil général dit " entreprise nature ".Les services publics locaux qui sont les plus concernés ici sont l'eau potable, l'électricité, le transport, le ramassage des ordures ménagères, ….

3- L'expertise concernant la fiscalité directe locale

Le Trésor public peut être chargé d'un rôle d'expert fiscal auprès du Président du conseil communal dans ses fonctions de contrôle de légalité : contrôle de la légalité des délibérations d'assiette, contrôle de la légalité des taux, puis, vérification de sa régularité avant envoi aux services fiscaux pour saisie des taux en vue de l'émission des rôles.

4 - Les autres actions du Trésor public

Les Services décentralisés du Trésor public contribuent à la préparation des avis émis par le Préfet ou le président de la collectivité sur les budgets primitifs et les comptes financiers des organismes consulaires : chambre d'agriculture, chambre des métiers, chambre de commerce et d'industrie. Au Burkina Faso, l'intervention de M. Ph. Néri Kouthon Nion, dans ce colloque, souligne que les services du Trésor burkinabé interviennent massivement dans la réussite des projets sociaux en vue d'éradiquer la pauvreté notamment le recrutement d'enseignants et d'agent de santé et la mise en place de services d'œuvres sociales.

5 - L'expérience marocaine

Lors de ce colloque auquel ont pris part des responsables de la Trésorerie Générale du Royaume , l'expérience marocaine dans le domaine du conseil , de l'expertise et de l'assistance déployés par la TGR au profit des collectivités locales a été brillamment salué par les participants à ce colloque et a été , par ailleurs , citée comme référence en matière d'animation du processus de décentralisation .Reprenons ici deux niveaux traduisant les méthodes de contrôle pouvant apporter des prestations de qualité aux ordonnateurs : Le premier est inhérent au contrôle modulé de la dépense et le second a trait aux méthodes introduites pour une bonne réussite de « l'initiative locale du développement humain » de lutte contre la pauvreté .

Enfin, notons que l'intervention du Trésor Public dans ses fonctions de conseiller financier auprès des collectivités locales s'inscrit dans la politique générale de cette institution qui prétend apporter de la souplesse dans la gestion de la dépense publique en lieu et place de la conception étroite dans ce domaine laquelle ne voit que l'aspect comptable pur et dur.

TRESOR PUBLIC

Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique : L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques

Mathieu Conan , Professeur de droit public à l'Université Paris -X- Nanterre
La Revue du Trésor, Février 2008

« L'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques. »

Il s'agit là de la définition de l'impôt donnée par Jèze et reprise invariablement dans bon nombre de cours de droit fiscal général à l'heure actuelle: elle sert de base à la définition contemporaine des impositions de toute nature compte tenu des évolutions qu'a connues la notion d'impôt. Si la mémoire de Gaston Jèze se perpétue ainsi aujourd'hui, c'est essentiellement pour son apport décisif à l'élaboration d'une théorie générale de l'impôt qui constitue toujours la donnée première et essentielle de tout enseignement de droit fiscal digne de ce nom.

De manière assez surprenante, l'influence contemporaine de Gaston Jèze en termes de dépenses publiques ne se veut pas identique. Tout au plus, lui attribue-t-on la paternité de l'adage célèbre caractéristique des finances classiques : « Il y a dépenses, il faut les couvrir», sans d'ailleurs en trouver trace explicitement dans ses écrits principaux. Or, de manière tout à fait paradoxale, Gaston Jèze a élaboré une très intéressante théorie générale des dépenses publiques dont il n'est absolument pas état à l'heure actuelle.

L'objectif premier de ces développements va consister à se plonger dans l'oeuvre de Jèze pour ces aspects oubliés propres à la dépense publique, afin d'en montrer tout l'intérêt au regard d'une approche de la notion de dépense définie par rapport à son utilité publique. Une telle référence à l'utilité publique de la dépense chez ce grand juriste du premier tiers du XXème siècle se veut nécessairement pertinente d'un point de vue historique, à l'égard de mécanismes gestionnaires précurseurs qui, peu à peu, tendent à investir la sphère du droit budgétaire pour nous amener progressivement à terme à mettre en oeuvre une approche de type LOLF.

L'objectif subsidiaire de ce travail sera de s'efforcer d'apporter un début d'explication aux raisons pour lesquelles cette démarche très spécifique et a priori de première importance a été occultée par ses collègues juristes financiers et sacrifiée - à l'évidence - sur l'autel des finances modernes.

Il est tout de même assez édifiant de pouvoir lire dans l'hommage post mortem réalisé en 1954 par la Revue de législation et de science financières sous la plume de son nouveau directeur, le professeur à la faculté de droit de Paris Henry-Laufenburger, que la dépense publique était « un des rares points faibles des travaux de Jèze » . La Revue de législation et de science financières, après cinquante années de parution effective, se transformera en Revue de science financière très rapidement ensuite en 1956, un changement de dénomination qui se veut tout sauf fortuit, en tout état

de cause absolument pas mineur contrairement à ce qui fut dit à l'époque.

Gaston Jèze a créé la Revue de législation et de science financières en 1903. II convient avant tout de faire une présentation de son oeuvre. Sera nécessairement exposée ici parallèlement la carrière de celui qui « dans les milieux universitaires » reste « référencé comme le pape des finances publiques » en tant que « l'un des principaux promoteurs de la science financière comme enseignement autonome dans les universités».

Gaston Jèze est né à Toulouse le 2 mars 1869. « Une attention toute particulière doit être donnée à son premier ouvrage et à sa date » puisque c'est en 1896 que paraît « Eléments de la science des finances et de la législation financière française » sous la double signature de Max Boucard et de Gaston Jèze par conséquent. Jèze est tout jeune puisqu'il n'a que 27 ans et l'ouvrage, selon Claude Albert Colliard, « fait figure de nouveauté sinon de révolution » : « ce livre va être véritablement le premier traité d'une jeune science qui tend, dès lors, à un développement autonome». Lorsque cet ouvrage paraît la législation financière ne fait partie que depuis sept ans seulement du programme officiel d'enseignement des facultés de droit. Le décret du 24juillet 1889 portant réforme de la licence en droit avait timidement introduit la législation financière au nombre des neuf matières constitutives des options de la troisième année et dont trois devaient être choisies par les étudiants.

Pour Claude Albert Colliard, cet ouvrage fait tout simplement de Jèze le « fondateur de la science financière en France », à considérer les autres ouvrages de finances disponibles alors de René Stourm, Léon Say et Paul Leroy-Beaulieu. Une telle reconnaissance est d'autant plus remarquable que c'est en tant que simple docteur en droit que Jèze s'est lancé dans l'écriture : sa thèse soutenue quatre ans plus tôt en 1892 est une thèse de droit romain (Les lois agraires sous la République) et de droit civil (Interprétation de l'article 7408 du Code civil) comme il est d'usage alors. C'est en tant que simple chargé de cours à la faculté de droit d'Aix-en-Provence que sortira la seconde édition de ce traité en 1902. L'année suivante, en 1903, il se lance dans une autre aventure, celle de la Revue de science et de législation financière (RSLF), créée toujours avec son ami Max Boucard, maître des requêtes au Conseil d'Etat. Celle-ci se révélera déterminante quant à l'avènement de cette discipline des sciences financières dont la caractéristique première est d'appréhender le processus financier dans toutes ses dimensions qu'elles soient de nature économique, politique, sociale et bien évidemment juridique.

L'apport de Jèze sur ce dernier aspect se veut tout simplement décisif, « Jèze juriste financier n'est pas différent de Jèze juriste tout court: le premier ne fait que transposer dans un domaine particulier, en les adaptant, les principes et les techniques définis par le second » Gaston Jèze se révélera être tout autant un grand administrativiste, promoteur de la notion de service public en lieu et place de la notion de puissance publique.

Ce début de XXème siècle apportera aussi la consécration universitaire puisqu'il fut institué agrégé à Lille, où il restera jusqu'en 1909 pour rejoindre alors Paris. C'est en 1910 que le professeur agrégé à la faculté de droit de l'université de Paris Gaston Jèze fait paraître son célèbre Traité de science des finances - Le Budget : « Le livre que je présente aujourd'hui au public est le premier

volume du Traité de science des finances que j'ai le dessein d'écrire et dont j'ai esquissé le plan dans la quatrième édition de mon Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. Mon intention est de consacrer une douzaine de volumes à la Science des finances. C'est une oeuvre de longue haleine ». Un tel projet ne verra pas le jour, nécessairement contrarié par la guerre : les problèmes posés par le financement de cette dernière lui permirent aussi en contrepartie de développer un des autres pans essentiels de son œuvre.

La cinquième édition de 1912 de son Cours élémentaire de science des finances reste, selon Maurice Duverger, « le dernier tableau d'ensemble brossé par l'auteur dont il ne reprendra plus tard que des parties séparées dans ses cours de doctorat ». Il y aura bien encore en 1922 une sixième édition du cours de science des finances et de législation financière française, qui ne constitue cependant plus qu'une étude spécifiquement limitée aux seules « dépenses publiques » et « théorie générale du crédit public » en l'espèce. A compter de l'année universitaire 1924-1925 et cela jusqu'à l'année 1935-1936, sera édité le cours de finances publiques professé à la faculté de droit de l'université de Paris au second semestre par Gaston Jèze, développant normalement à chaque fois une thématique différente.

Le cours de finances publiques 1929-1930- qui va nous servir de référence ici - se veut un ensemble de « Théories générales des phénomènes financiers ». Au même titre que le crédit public, les taxes ou l'impôt, les dépenses publiques se voient appréhender sous l'angle ambitieux et nouveau de la théorie générale.

Le point de départ de la réflexion de Jèze réside ici dans l'imprécision des termes et le sens large qui entourent l'expression dépenses publiques, « même dans les ouvrages de comptabilité publique ». Il considère que les mots « dépenses publiques » s'appliquent indifféremment aux crédits, c'est-à-dire aux autorisations données par le Parlement aux engagements de dépenses, aux dettes elles-mêmes, aux ordres de paiement encore aux paiements. Il est nécessaire selon lui que soit précisée au moyen d'un qualificatif la dépense que l'on vise : dépense autorisée, dépense engagée, dépense constatée, dépense ordonnancée, dépense payée. Mais plus encore, il invite le lecteur à dépasser ce premier stade de « l'opération complexe » que constitue la dépense, pour mieux se plonger dans une théorie générale des dépenses publiques.

« Dans une théorie générale des dépenses publiques, il y a lieu d'étudier :

1- L'aspect politique et l'aspect financier des dépenses publiques ;

2-Les éléments essentiels de la notion de dépense publique ;

3- Les caractéristiques des dépenses publiques par comparaison avec les dépenses des individus;

4- Le fait et les causes de l'accroissement des dépenses publiques, ainsi que la mesure dans laquelle une dépense publique entraîne une charge pour les individus ; classement et la classification des dépenses publiques.»

Ces cinq thèmes de réflexion correspondent aux titres donnés aux cinq chapitres qui vont donc venir structurer le livre premier de ce cours professé en 1930 et intitulé « Les dépenses publiques». Chacun de ces thèmes est à appréhender pour lui-même et naturellement aussi dans une perspective globale et agrégative les uns par rapport

aux autres. Il conviendra ici de présenter cette théorie générale dont la caractéristique essentielle est de se voir construite précisément autour de l'utilité publique de la dépense et d'où il ressort par ailleurs que les préoccupations de l'auteur se situent étonnamment dans le droit-fil des logiques réformistes contemporaines.

I- UNE THEORIE GENERALE QUI SE CONSTRUIT PRINCIPALEMENT AUTOUR DE L'UTILITE PUBLIQUE DE LA DEPENSE

Cette théorie générale s'est progressivement élaborée au fil des premiers écrits de Jèze. Il est particulièrement intéressant de comparer ici les développements successifs que l'auteur consacre à la dépense publique sur vingt ans. Les « copiés collés » n'existaient certes pas encore, mais pourtant le corps du texte reste le même que soient considérés un premier article paru à la RSLF en 1911, le cours de science des finances et de législation financière française de 1922, un second article de la RSLF de 1928 et enfin le cours de finances publiques 1929-1930. Seules, quelques formules, quelques paragraphes nouveaux viennent enrichir la version première. Il y a donc chez Jèze l'expression, d'une part, d'une grande continuité, l'expression, d'autre part, d'un approfondissement de la réflexion ! L'utilité publique se veut en tout état de cause centrale et ce dès l'origine. La formulation clé selon laquelle « la dépense publique ne peut avoir pour objet que l'utilité publique » se retrouve tout autant inscrite dans l'article de la RSLF de 1911qu'au sein du cours de finances publiques de 1930. L'autre formulation tout autant intéressante et très complémentaire selon laquelle « la division en dépenses utiles et dépenses inutiles est la division fondamentale » apparaît dans le cours de 1930 comme avant dans le cours de science des finances et de législation financière française de 1922, à la différence cependant qu'il ne s'agit pas encore de « la » division fondamentale mais simplement d'« une » division fondamentale.

La dépense publique ne peut avoir pour objet que l'utilité publique

Cette citation est directement issue des développements relatifs au thème n° 2 qu'il convient pour Jèze d'explorer dès lors que l'on s'engage dans l'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques. Il s'agit dans ce cadre de définir « les éléments constitutifs de la notion de dépense publique dans les Etats modernes». Selon Jèze, la dépense publique présente trois éléments essentiels correspondant à l'emploi d'une somme d'argent pour le compte d'un patrimoine administratif, afin de satisfaire un besoin public.
Il va de soi que la satisfaction d'un besoin public est ici tout à fait centrale. « Que faut-il entendre par satisfaction d'un besoin public?». A cette question, Jèze considère que « la notion de "besoin public" est très difficile à préciser», car tout simplement changeante suivant les époques et les pays. « Dans les Etats civilisés modernes, c'est un élément essentiel ».

Ce caractère découle tout à la fois des notions modernes de service public, d'une part, et de l'impôt, d'autre part, « la dépense publique ne peut avoir pour objet que l'intérêt public», d'un côté; « c'est l'impôt qui couvre la majeure partie des dépenses publiques », de l'autre côté. « Or l'impôt doit peser également sur tous les individus; si certaines dépenses avaient pour objet la satisfaction d'un

intérêt privé, la règle de l'égalité des individus serait violée ».
La notion de besoin public tend par conséquent à se confondre avec celle de l'intérêt public.

Jèze nous explique que dans les anciennes monarchies, on confondait les dépenses privées du roi et les dépenses publiques... Il fut un temps où l'on ne se préoccupait pas trop de l'objet de la dépense, parce que l'on croyait que, économiquement, toute dépense était un bien. Bodin, en 1576, disait que les dépenses publiques étaient toujours une bonne chose cela fait circuler l'argent ». Les économistes Adam Smith et Jean-Baptiste Say ont cependant montré qu'il ne fallait pas confondre ces deux données différentes que sont « la restitution de l'argent impliquée par la dépense et l'utilité de la dépense. Toute dépense - qu'elle qu'en soit l'objet - aboutit à une circulation d'argent; mais si la dépense est faite pour un objet inutile, il y a, en réalité, une dilapidation de richesses. Le contribuable verse son argent et ne reçoit rien en échange ». « Les écrivains politiques » — on dirait aujourd'hui publicistes - ont quant à eux « dégagé la notion objective de service public, distingué les dépenses publiques des dépenses du roi, affirmé l'égalité des individus devant les charges publiques ».
Le résultat de cette double évolution de ces « théories économiques et politiques a été la règle moderne : la dépense ne peut avoir pour objet que l'utilité publique ». Et Gaston Jèze d'ajouter que « beaucoup de constitutions politiques l'ont formulée expressément».

La source première de l'analyse de l'utilité publique de la dépense développée par Jèze trouve donc son fondement, notamment dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel, « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés».
Cette référence, essentielle aujourd'hui pour tout juriste, ne saurait constituer une surprise; elle s'inscrit dans une logique aux contours parfaitement bien balisés. Elle est importante car elle crédibilise aussi la suite de la démonstration engagée par l'auteur.
«Le besoin public peut être immédiat ou seulement lointain. Dans les Etats modernes, les dépenses publiques faites en vue de satisfaire à des besoins publics non immédiats sont très considérables : La politique des Etats civilisés est, dans une très large mesure, une politique de prévoyance». La démarche dans laquelle s'est engagé Jèze le conduit à classer naturellement les dépenses entre elles, les unes par rapport aux autres et à distinguer ainsi « parmi les dépenses publiques de prévoyance, ce qu'on a appelé les dépenses de placement. Ce sont toutes celles qui vont se traduire, pour les générations futures, par une augmentation de revenus, une diminution de dépenses, une amélioration notable de l'outillage national».

Serait privilégiée aujourd'hui la dépense d'investissement en lieu et place de la dépense de placement ce que confirme l'approche développée par l'auteur dans un premier temps. « Le placement peut consister dans l'exécution d'un travail public dont l'exploitation par l'Etat procurera au Trésor des recettes: chemins de fer, lignes télégraphiques, téléphoniques, plantations de forêts, etc. Ce sont des placements industriels. En réalité, il y a là, non pas une dépense, mais plutôt une sortie de fonds ». Jêze, dans un second temps, va également plus loin quant à cette notion de placement. « Le placement peut consister en une

réforme administrative, en une amélioration notable de l'outillage national, desquelles résulteront une réduction de dépenses, une plus grande facilité pour la production nationale..., une plus grande productivité des impôts, une plus grande sécurité... Ici le placement n'est pas de la même nature: les augmentations de recettes ou les diminutions de dépenses sont beaucoup moins certaines: il y a vraiment dépense et non pas sorties de fonds ». Ce thème de la réforme administrative se veut naturellement très intéressant au regard de l'approche contemporaine. Mérite d'être souligné ici le caractère aléatoire de l'effet financier escompté.

Jèze montre, par ailleurs, qu'il est possible d'aller très loin dans la voie de la satisfaction des besoins publics. Ainsi, est-il normal de considérer que les dépenses de guerre « faites pour la protection des individus » dans une optique, par conséquent, de défense nationale répondent bien à un tel objectif. Jéze estime que certains «écrivains allemands » ont cependant pu s'engager sur des chemins dangereux à considérer les dépenses militaires. « En 1855, un Allemand, Dietzel, n'a pas craint d'affirmer que la guerre - non pas seulement défensive, mais même offensive - est une cause légitime de dépenses publiques. Les dépenses de ce genre peu- vent tendre, en effet. à l'acquisition d'un territoire bien placé, ayant de grandes richesses naturelles, à l'ouverture de débouchés économiques pour l'industrie nationale, à la suppression ou à l'affaiblissement de rivaux dangereux au point de vue économique, etc.
D'une façon plus générale, il y a là « un très grand péril qui menace les démocraties modernes » tant « la notion d'intérêt public peut être entendue dans un sens abusif ». « Les élus du peuple font souvent de folles libéralités à leurs électeurs, dans l'espoir de mériter leur reconnaissance et de se faire réélire ». Les dépenses publiques vont dès lors se répartir en dépenses utiles et dépenses inutiles : une telle répartition constitue en soi pour Jèze la « division fondamentale ».

La division en dépenses utiles et dépenses inutiles est la division fondamentale

Cette citation correspond très précisément à la dernière phrase assurant la liaison entre les développements du thème n°3 (« les caractéristiques des dépenses publiques par comparaison avec les dépenses des individus ») et ceux du thème n° 4 (« le fait et les causes de l'accroissement des dépenses publiques, ainsi que la mesure dans laquelle une dépense publique entraîne une charge pour les individus »). L'un et l'autre thème placent au centre de la réflexion « les individus », omniprésents tout au long de l'étude (soit en position d'usagers, soit en situation de contribuables). La distinction entre « dépenses utiles » et « dépenses inutiles » correspond à l'un des classements opérés par l'auteur au litre des premiers développements du thème n°5 (« le classement et la classification des dépenses publiques »).

Gaston Jèze fait progresser sa théorie générale des dépenses publiques autour de leur utilité au fur et à mesure que sont abordées les différentes thématiques qui en sont constitutives, ici « l'intérêt public » de la dépense précédemment rencontré se mue en « intérêt général », notion phare du droit administratif qu étrangement jusqu'à présent n'avait pas encore été utilisée. « L'objet de la dépense publique doit être d'intérêt général être non d'intérêt particulier ». C'est principalement ce qui va distinguer les

dépenses publiques des dépenses des individus. « Cette préoccupation des intérêts généraux ne doit jamais être perdue de vue : elle rend à peu près impossible les comparaisons entre les exploitations d'Etat et les exploitations privées. Une société commerciale, un individu, cherchent avant tout et exclusivement le bénéfice pécuniaire immédiat. Il ne faut ni s'en étonner, ni s'en indigner; le capitaliste qui place son argent en actions d'une société concessionnaire de service public... se préoccupe exclusivement du dividende prochain , il ne s'inquiète pas de rendre service au pays. L'exploitation publique a d'autres objets en vue et de portée plus lointaine, Ceci fait que telle dépense qu'un société commerciale bien administrée n'engagerait certainement pas, est considérée comme nécessaire dans I'exploitation publique. Exemple : distribution et levée quotidiennes de lettres dans les campagnes; construction de voies ferrées dans dans régions sans trafic… Rien n'est plus absurde que de reprocher à l'Etat de ne point exploiter les postes et les chemins de fer commercialement. C'est justement parce que l'on veut que l'exploitation ne soit pas commerciale que les postes, les chemins de fer, sont organisés en service d'Etat. Il ne faut jamais perdre vue qu'une nation n'est pas une entreprise industrielle, mais une société de frères. Le point de vue social est prépondérant Le propos se veut extrêmement porteur et favorable pour les services publics : « les dépenses publiques doivent servir uniquement à la satisfaction de besoins généraux; elles doivent toujours être dictées par l'intérêt général et non par des intérêts de classe, de personnes ou de régions ».

Il est cependant très intéressant et très important de noter ici que ces règles ne sont pas non plus dictées sons considérations gestionnaires. Et c'est précisément dans le degré d'utilité de dépense, que la légitimité (et la poursuite...) de la dépense publique va pouvoir s'apprécier. « Il faut toujours comparer le degré d'utilité d'une dépense publique avec le coût du service avec le montant de la dépense. Un service public doit fournir une utilité générale, directe ou indirecte, au moins égale à la dépense qu'il entraîne. En effet une dépense publique a pour conséquence ordinaire un impôt c'est-à-dire un prélèvements sur les patrimoines individuels: ce prélèvement n'est justifié que s'il y a un résultat utile produit » .

Jéze inscrit donc la dépense publique dons un rapport arithmétique au regard de son utilité. C'est précisément un tel rapport qui lui permet de proposer sa « classification en dépenses utiles et dépenses inutiles » qu'il présente donc comme sa « division fondamentale». Les trois autres classifications des dépenses publiques proposées par Jèze se veulent très classiques. La classification dépenses nationales et dépenses locales n'emporte guère de commentaire. La répartition entre dépenses ordinaires ou normales / dépenses extraordinaires ou anormales se réalise au regard du critère de la périodicité annuelle. La distinction opérée entre dépenses productives et dépenses improductives repose sur le fait objectif de générer ou non des recettes : elle conditionne en tout état de cause la division des dépenses en fonction de leur utilité qui nous importe ici.

« Toute dépense utile est productive. Toute dépense inutile même si elle procure au Trésor des recettes - n'est pas productive : à côté des recettes qu'elle procure, il y a des charges de toute sorte (pécuniaires et autres) qu'elle entraîne et qui l'emportent sur les avantages ». Le postulat, ainsi posé dans toute sa rigueur,

se voit toutefois atténué une première fois: « les dépenses utiles se divisent en dépenses pour les services publics directement productifs de recettes pécuniaires (ex. : construction d'un chemin de fer, d'une route ou d'un pont à péages), et en dépenses pour des services indirectement productifs de recettes pécuniaires (ex. : construction d'une route, d'une rue, pour l'usage desquelles aucun péage n'est perçu; guerre défensive) ». Jéze considère à plusieurs occasions la situation de ces dépenses utiles mais indirectement productives ; elles ne « sont productives que de bien-être, de sécurité, de paix sociales, d'avantages économiques, intellectuels, moraux; tout cela est difficile à évaluer en argent, d'une manière précise, mais a une valeur économique incontestable » ; il admet en tout état de cause « qu'il est difficile de traduire en chiffres les résultats des dépenses publiques les plus sûrement productives (police, justice, instruction, voies de communication, etc.) » .Le postulat se voit atténuer une seconde fois .« Il se peut que, au moment où elle est faite, une dépense soit inutile, c'est-à-dire que les avantages directs ou indirects qui en résulteront ne correspondent pas au quantum de la dépense faite... Mais, il se peut que, plus tard, par suite d'un certain développement économique imprévu, cette dépense d'abord inutile devienne utile».

Il apparaît très difficile de dire, au moment où une dépense publique est engagée. si elle possède le degré d'utilité de nature à la légitimer : « dès que les gouvernants constatent que le but visé n'est pas atteint et ne peut pas l'être, ils ont le devoir de renoncer à la dépense » . Originellement, l'utilité de la dépense aura conditionné le recours éventuel à l'emprunt qui ne saurait se concevoir, par principe, que pour les dépenses de placement correspondant aux seules sorties de fonds. Gaston Jéze insiste évidemment sur l'usage qui doit être fait par les gouvernants du recours à l'emprunt « qui permet de répartir, dans le temps, la charge d'une dépense » et par là même, de « maintenir le rapport raisonnable entre les dépenses publiques et le revenu national » pour lequel, reconnaît l'auteur, il est bien difficile hors période de guerre de dire où le point d'équilibre doit résider . « En fait, les gouvernants y recourent largement, car, à peu prés partout, les dépenses publiques croissent plus vite que les revenus publics : la conséquence est l'augmentation progressive des dettes publiques».

II- DES PREOCCUPATIONS QUI SE SITUENT ETONNAMMENT DANS LE DROIT-FIL DES LOGIQUES REFOMISTES CONTEMPORAINES

Jèze se fait à l'époque précurseur. San approche des dépenses publiques au sein de son cours de finances publiques de 1930 l'exprime parfaitement bien au moment de dresser la bibliographie du livre premier qui leur est dédié. «Peu d'ouvrages sont consacrés spécialement à l'étude des dépenses publiques en général. Beaucoup de financiers affirment même que les dépenses publiques ne font pas partie de la science des finances. Même aujourd'hui les ouvrages de finances ne consacrent aux dépenses publiques que des développements réduits; ils s'en occupent ordinairement à propos du budget ». Les auteurs auxquels renvoie ici Jéze se veulent exclusivement étrangers au premier rang desquels figure sans surprise l'économiste Allemand Wagner . La démarche se veut dés lors audacieuse et cette théorie générale des dépenses publiques élaborée alors est de nature à nous surprendre encore aujourd'hui à considérer les thématiques qui sont au centre de la démarche

contemporaine aboutissant à la substitution de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 par la LOLF du 1er août 2001.De ce point de vue, s'avèrent tout autant intéressantes l'analyse qui sert à initier la réflexion de Jèze, que la conclusion à laquelle il aboutit: son analyse relative à l'organisation parlementaire, sa conclusion relative à l'organisation budgétaire se situent étonnamment, en effet, dans le droit-fil des logiques réformistes actuelles.

Au préalable, une organisation parlementaire devant assurer la primauté du politique sur le financier

Les logiques gestionnaires, déjà précédemment évoquées dans la première partie de cette étude, s'avèrent particulièrement bien marquées chez Jèze, et cela même dès l'instant où sa réflexion en matière de dépenses publiques s'engage. Les considérations qui vont suivre trouvent spécifiquement leurs sources dans les développements que l'auteur consacre au thème n° 1 relatif à « l'aspect politique et l'aspect financier des dépenses publiques». Gaston Jèze entend bien marquer d'entrée la place respective du politique et du technicien vis-à-vis de la dépense publique! « En finances publiques, le rôle des techniciens est considérable; il n'est pas exclusif. Bien plus, il est secondaire en ce sens que, ordinairement, les techniciens n'interviennent qu'après les hommes politiques une fois que ceux-ci ont résolu le problème politique qui est à la base des problèmes financiers.
Pour Gaston Jèze, les dépenses soulèvent deux questions essentielles : « 1° Quelles sont les dépenses publiques à faire? 2° Comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement? La première est une question politique: la deuxième est une question de technique financière.
Il appartient aux parlementaires d'apporter la réponse à la première question posée. « Pour résoudre correctement les problèmes politiques, les Parlements sont les mieux placés, et non pas les techniciens financiers ».Jèze part du constat selon lequel «l'Etat moderne est un ensemble de services publics que les gouvernants créent, organisent et dont ils assurent le bon fonctionnement ». Les besoins de services publics ne se font pas les mêmes d'une époque à l'autre, d'un Etat à l'autre!. « Aujourd'hui, la tendance est de multiplier les services publics et de les perfectionner. Cette tendance se traduit par une loi financière bien connue, celle de l'occroissement continu des dépenses publiques. Dans tous les Etats, on a constaté que les dépenses publiques vont en augmentant. La foule croit facilement que cet accroissement est nécessairement une mauvaise chose, le signe d'une gestion financière maladroite ou malhonnête. Il n'en est rien. A coup sûr, l'accroissement des dépenses publiques peut résulter du gaspillage et de la malversation. Mais il provient aussi de l'accroissement du nombre de services publics et de leur perfectionnement. C'est une tout autre chose. Il est absurde de se plaindre de l'accroissement continu des dépenses publiques sans en rechercher les raisons diverses. Par exemple, les gouvernants d'un pays donné décident de construire des routes, des chemins de fer, des canaux, des ports des écoles, un réseau télégraphique, téléphonique, etc. En principe, en agissant ainsi, ils remplissent leur devoir. Mais le montant des dépenses publiques va croître considérablement. Chaque perfectionnement du service aboutira, presque fatalement, à une augmentation des dépenses, même si la gestion financière est habile et honnête.

Si la gestion financière fait ici une entrée remarquée dans le champ de la réflexion, il ne lui appartient pas de résoudre certaines difficultés d'ordre politique qui relèvent à l'évidence du Parlement. En revanche, « une fois résolu le problème politique, une fois constatés les services publics organisés par les gouvernants, le rôle des techniciens financiers commence. Quels sont les meilleurs moyens techniques financiers pour atteindre rapidement et sûrement le but visé par les gouvernants? Le fonctionnement d'un service public nécessite des services personnels, des choses (meubles. immeubles, argent). Quels sont les procédés les plus efficaces pour se les procurer? C'est une question de technique financière ».

La recherche de l'efficacité insoupçonnée a priori fait donc également son apparition chez Gaston Jèze, la recherche « des meilleurs procédés de technique financières pour faire fonctionner, avec la plus grande efficacité et aux moindres frais, les services publics organisés » : le propos est fondamentalement inscrit dans la modernité. L'approche elle-même consistant à distinguer entre le choix politique de la dépense publique réservé au Parlement, d'une part, et le choix technique appartenant au gestionnaire quant à la façon d'utiliser l'argent public pour le meilleur service public possible, d'autre part, n'est pas non plus sans rappeler le mode d'organisation générale qui a présidé à la réforme du texte organique relatif aux lois de finances.

Au final, une organisation budgétaire devant se réaliser d'après l'objet des dépenses, il convient naturellement ici de se garder de tout anachronisme incongru, et de voir dans les écrits de Jèze les prémices de la LOLF. Il s'agit simplement d'apprécier dans le cadre d'une approche relative à l'histoire de la gestion des finances publiques en quels termes, si celui qui est considéré comme le plus grand juriste spécialiste de la matière du début du XXème siècle avait intégré dans sa réflexion une telle logique gestionnaire. Les éléments qui viennent d'être présentés à l'instant se veulent particulièrement démonstratifs. Ils doivent être cependant complétés par l'approche que Jèze met en oeuvre à l'égard du mode d'organisation budgétaire existant en 1930 et jusqu'à la période contemporaine. Les considérations suivantes résultent de l'analyse des derniers développements du thème n° 5 constitutif de sa théorie, qui viennent compléter précisément « le classement et la classification des dépenses publiques » déjà évoqués précédemment.

« Il est indispensable, pour la bonne administration des dépenses publiques, que les pouvoirs publics établissent dans les budgets, dans les comptes. dans les statistiques, un bon classement, un bon groupement des dépenses. Le groupement doit être fait d'après l'objet des dépenses. Un bon groupement des dépenses publiques d'après leur objet n'est pas seulement une satisfaction donnée au besoin d'ordre, de logique et de systématisation; c'est par dessus tout une condition essentielle pour que la gestion financière d'un pays soit claire, sincère, économe». Les promoteurs de notre nouveau texte organique ne renieraient aucunement une telle préoccupation : pas de gestion financière possible sans sincérité des comptes. Il est donc nécessaire de revoir l'organisation budgétaire et plus particulièrement d'opérer un classement des dépenses publiques au regard d'une nomenclature revue et corrigée. « En France,le groupement des dépenses publiques est très défectueux. Les dépenses sont groupées non par objet, mais par

ministère; les dépenses de chaque ministère sont classées au petit bonheur ».

Au premier abord, il semble qu'il y ait un principe de classification rationnelle, si l'on va dans le détail l'on s'aperçoit qu'il a pas en réalité de groupement logique. Chaque ministre énumère ses dépenses à la queue leu leu, sans ordre ni méthode, hasard des circonstances, sans vouloir se plier à un principe général uniforme de groupement. Le ministère des Finances toujours opposé la plus vive résistance à toute mesure de regroupement. Aussi, le budget général des dépenses est-il un a incohérent. Au cours du temps, on modifie, on retouche, on ajoute, on supprime. Les rubriques données aux chapitres dépenses sont souvent libellées en termes vagues, si bien qu' ne sait pas pour quel objet la dépense est demandée. Il n'est pas rare que, pour un même objet de dépenses, des crédits soient répartis entre plusieurs ministères ou dans un même ministère entre plusieurs chapitres. Cette pratique semble voulue par les bureaux dans le but de dissimuler le montant total d'une dépense e morcelant et en la distribuant dans différents coins du budget .Pour savoir ce que coûte tel ou tel service, il faut dépister manoeuvres, se livrer à des rapprochements très difficiles. Dans ces conditions un contrôle sérieux de la dépense n'est possible. »

Nous n'en sommes pas encore à concevoir les missions et grammes, mais la critique est cinglante et, surtout, elle ne pas de 1930 : Jèze écrivait déjà en 1914 qu' « un même service voit ses crédits répartis entre plusieurs ministère et pour savoir ce que coûte au juste tel ou tel service. Il faut se livrer à des rapprochements difficiles parfois impossibles ».Jèze commentait alors l'article 98 de la loi de finances du 15juillet 1914 qui initiait « une réforme qui, si elle est continuée, pourra être considérable. La loi de 1914 ne prescrit hic et nunc, aucune classification nouvelle des dépenses et des recettes publiques; mais elle la prépare ». La guerre annihilera naturellement toute velléité en la matière. Il n'en demeure pas moins qu'à l'initiative du dé Marin, comme en témoignent d'autres auteurs que Jèze comme le professeur Julien Laférrière dans la RSLF de 1913, divers côtés, on se préoccupe de procéder à une classification rationnelle des dépenses permettant de mieux saisir le coût différents services et leur importance relative ». Retrouver la thématique de l'évaluation chez Jèze en 1930 ne constitue pas en soi une surprise: « Le rapprochement du coût des services et de leur rendement, la détermination de l'importance relative de chaque service par rapport aux autres services et par rapport aux recettes publiques et au revenu national doivent être possibles et faciles». Ce qui est vraiment surprenant, c'est la modernité du propos et de la démarche prise dans sa globalité, à celle d'une théorie générale de la dépense publique.

Pour conclure, il peut être particulièrement judicieux, dans un premier temps, d'apprécier la permanence susceptible d'exister entre, d'une part, celle approche des années 1930 de la dépense publique fondée sur son utilité publique et, d'autre l'oeuvre de reconstruction financière entreprise après 1945 en établissant un parallèle avec l'article de Gabriel Ardant paru dans la Revue de science et de législation financières de 1949 intitulé « Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires » (plus spécifiquement au regard de la seconde Partie de l'article « Insuffisance des principes traditionnels. Nécessité de les compléter par la mesure du coût et de l'utilité des services publics»).

Il convient ensuite, dans un second temps, de s'interroger sur le fait qu'une telle continuité nous échappe aujourd'hui, que cette réflexion de Jèze sur la dépense publique soit totalement occultée, absente des points de référence contemporains. Il y a certes les explications propres à la Seconde Guerre mondiale et aux « errements »de Jèze et d'autres « éminents juristes qui s'égarent à commenter la législation sur les juifs mises en place par le régime de Vichy » . Il y a beaucoup plus certainement à avancer ici l'orientation générale prise par les finances publiques après guerre. Et le rejet d'une certaine conception libérale des finances incarnée par Gaston Jèze, au profit des logiques keynésiennes triomphantes d'alors. En porte ainsi particulièrement la marque l'article de Pierre Lalumière paru à la Revue de science financière de 1963, « Les cadres sociaux de la connaissance financière » , dans lequel Jèze se voit directement et nommément pris à partie .

A l'heure où cependant la LOLF, entre autres objets revient à une conception de la loi organique débarrassée du dogme keynésien, il n'est pas totalement inutile de se replonger dans les écrits de Jéze relatifs à cette dépense publique, dont on considérera, en tout état de cause, qu'ils ne sont pas autant « classiques » que cela, comme l'on a voulu trop souvent et malencontreusement le laisser penser.

TRESOR PUBLIC

La mise en place de démarches de performance dans les collectivités locales Un guide pratique

Renaud Rousselle
Revue du Trésor, Janvier 2008

PRÉSENTATION DU GUIDE PRATIQUE « POUR UNE DÉMARCHE D'AMÉLIORATION GLOBALE ET PROGRESSIVE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE »

Les démarches entreprises doivent tenir compte du fait que le cadre institutionnel du secteur public local et sa réalité sont différents de celui de l'Etat. En effet, il existe un grand nombre et une grande diversité de collectivités dont la plupart sont de taille modeste, voire très petite puisque 35000 communes ont moins de 2000 habitants dont 25 000 comptant moins de 700 habitants. Par ailleurs, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales encadre le rôle de l'Etat, qui ne peut fixer à leur place leurs objectifs financiers. Par conséquent des évolutions renforçant la logique de performance et de résultats ne peuvent relever que de la seule initiative et responsabilité de chacune des collectivités.

Les collectivités pionnières en ce domaine n'adoptent d'ailleurs pas une démarche de transposition mais s'inscrivent dans une logique d'adaptation. Celle-ci présente l'avantage d'associer les personnes directement concernées à la conception des instruments.

Chaque collectivité, en fonction de son histoire, ses institutions, ses besoins, ses priorités et ses moyens, définit ses objectifs et ses indicateurs qui peuvent ne pas s'appliquer tels quels dans une autre collectivité. L'approche de la performance est donc nécessairement différenciée et hétérogène mais, dans tous les cas, la préoccupation est unanime et au service des citoyens et des territoires. C'est pourquoi la réflexion doit constamment s'enrichir des nouvelles pratiques.

C'est dans ce contexte, afin de partager les expériences menées pour la modernisation de la gestion et la performance, tant au niveau central qu'à l'échelon décentralisé, que le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, M. Jean-François Copé et le ministre délégué aux Collectivités locales, M. Brice Hortefeux ont sollicité la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) pour constituer, avec les collectivités locales volontaires, un groupe de travail associant également des experts.

Que fait la DGCP dans ce chantier?

Il ne s'agit pas de mettre en place une évaluation externe des collectivités.
Il ne s'agit pas non plus de transposer les règles qui s'appliquent à l'Etat aux collectivités locales.
Les relations privilégiées entretenues par la DGCP et le réseau du Trésor Public avec le monde local positionnent naturellement ce réseau comme partenaire et expert du secteur public local. C'est clairement dans ce cadre que le groupe de travail a été co-animé avec la DGCL.
Juste un point sur lequel la sensibilisation effectuée par la DGCP a été un peu plus accentuée, la qualité comptable: Toute démarche d'évaluation et de performance doit pouvoir s'appuyer sur un diagnostic fiable et sincère dresser pour partie à partir de la comptabilité.
Dans le cadre d'une démarche incitative, et avec le souci d'accompagner les collectivités locales qui le souhaitaient, le groupe de travail a eu pour but de:

- mutualiser et partager les expériences mises en œuvre par les collectivités locales;
- sur la base de ces acquis, mettre au point des outils opérationnels à disposition d'autres collectivités souhaitant également entrer dans la démarche;
- identifier des problématiques particulières qui peuvent être ultérieurement étudiées dans le cadre des procédures et instances habituelles.

Le groupe a rassemblé des collectivités de catégories et de tailles différentes et il s'est enrichi de nouveaux participants au fur et à mesure de la tenue des différentes réunions. Ont ainsi participé aux différentes séances de travail, les villes de Bondy, Cannes, Evry, Chartes, Lyon. Meaux; la communauté urbaine de Nantes métropole; les communautés d'agglomération du Muretain et d'Hénin Carvin; les départements de Lot-et-Garonne, de la Mayenne et de Seine-Maritime; les régions Bretagne et Ile-de-France. Le groupe état également composé de la Direction générale de la Comptabilité publique, la Direction générale des Collectivités locales, l'Inspection générale des Finances et le service Collectivités locales du Sénat. Les associations d'élus locaux ont aussi été invitées et ont, pour la plupart participé aux travaux du groupe.

Issue d'une initiative personnelle, de nature politique ou administrative, de la part des collectivités membres, le niveau d'avancement et d'approfondissement de la démarche varie .Alors que certaines d'entre elles entament tout juste la réflexion, d'autres l'ont initiée depuis plusieurs années.

Les expériences conduites par les collectivités locales montrent que la démarche ne se cantonne pas au seul périmètre budgétaire ni à la seule approche de la performance. En effet, les thématiques ciblées portent le plus souvent sur une présentation du budget sous une forme « missions, programmes, actions » et sur la recherche de performance par la fixation d'objectifs et la mise au point d'indicateurs. Néanmoins, cette démarche ne saurait se limiter à ces problématiques.

Il s'agit d'une démarche plus large de modernisation de la gestion publique locale qui passe également par une modernisation des systèmes d'information et une réorganisation des services.

Dans le cadre des travaux du groupe, il a été proposé la confection d'un guide pratique visant à constituer un support le plus opérationnel possible pour étayer les démarches nécessairement pragmatiques et progressives.

Ce guide s'attache, au travers de fiches pratiques et d'exemples concrets, à

- définir, à l'attention des élus, les grands principes d'une démarche globale et progressive de la modernisation de la gestion publique locale en délimitant les problématiques;
- présenter, suite à un retour des expériences, les supports opérationnels à destination des services des collectivités.

L'objectif de ce support est de proposer aux collectivités une palette d'outils s'inspirant de pratiques déjà expérimentées par d'autres, à leur initiative. Il ne s'agit pas d'une procédure exhaustive et uniforme. Bien au contraire, chaque principe et chaque fiche doivent être appropriés et adaptés par les collectivités et leurs agents.

Il convient de souligner que les moyens d'action sont multiples et divers, et qu'il est possible d'initier une partie seulement de ceux-ci, bien qu'une action globale intégrant l'ensemble des volets de la démarche soit probablement une approche à privilégier.

En effet, l'expérimentation de la déclinaison, dans les collectivités locales, des principes consacrés par la LOLE, comporte plusieurs composantes à aborder de façon systémique:

- améliorer la procédure et le cadre budgétaires;
- améliorer l'exécution budgétaire et la restitution des comptes:
- rechercher la performance:
- piloter la démarche et organiser les services internes;
- adapter les systèmes d'information.

Dans le guide, chaque thème donne lieu à la constitution d'un classeur composé chacun de plusieurs fiches didactiques. Celles-ci s'appuient sur des exemples de supports ou de maquettes afin d'être les plus opérationnelles possible.

L'axe pour l'amélioration de la procédure et du cadre budgétaires vise tout d'abord à renforcer la participation de l'assemblée délibérante en suscitant le débat et en améliorant l'information mise à sa disposition dans le but de la rendre plus lisible, compréhensible et globale. La participation des élus est notamment mise en avant au moment du débat d'orientation budgétaire qui se voit ainsi amélioré. Les textes organisent dores et déjà de larges droits et prérogatives au bénéfice des élus: cependant, la volonté d'associer davantage l'assemblée délibérante au processus budgétaire apparaît peu développée. L'Influence de l'assemblée délibérante sur le contenu du budget s'exerce peu en pratique par le droit d'amendement. Elle se traduit davantage par une participation active des différentes commissions, issues de l'assemblée, à l'élaboration des documents budgétaires. Les élus de l'opposition devraient pouvoir disposer de l'information et être plus régulièrement associés à l'évaluation des politiques publiques.

Ensuite, il s'agit de repenser la présentation du budget en confectionnant une nomenclature stratégique. Les obligations réglementaires ne constituent en effet pas un frein à l'élaboration d'une présentation complémentaire sous le modèle « missions, programmes, actions », qui complètent les nomenclatures de droit commun (par nature et, le cas échéant, par fonction) sans s'y substituer.

Une fois que la présentation du budget par domaine d'activité a été validée et que la procédure d'adoption du budget a été enrichie (renforcement du DOS, exercice du droit d'amendement), il est souhaitable de poursuivre la démarche en vue de rechercher un meilleur niveau de performance en généralisant la pluri-annualité.

Par ailleurs, afin d'améliorer la gestion et de responsabiliser les gestionnaires, la collectivité peut s'attacher à fongibilité et à globaliser les enveloppes de crédits des politiques publiques globales définies.

L'axe pour l'amélioration de l'exécution budgétaire et de la restitution des comptes est probablement une dimension moins développée par les collectivités. Néanmoins, pour que la conduite du changement soit pleine et entière, l'amélioration de la sincérité et de l'exhaustivité des données comptables est une étape indispensable.
Pour définir les outils stratégiques de pilotage et améliorer la gestion, il est nécessaire de fiabiliser la description du patrimoine.
En outre, dans un souci de transparence des données financières, il est conseillé de disposer de comptes fiables et sincères afin de garantir l'exhaustivité é du résultat de l'exercice.
Pour le pilotage et la prévision budgétaire, les délais de restitution des comptes de clôture doivent être réduits.
Pour que les comptes restitués puissent donner une image fiable, importe de prendre en considération les différents services publics en lien avec la collectivité. C'est pourquoi il est souhaitable de donner une vision consolidée des comptes.

De plus, pour améliorer l'exécution budgétaire, la démarche nécessite d'enrichir la présentation du compte administratif en y faisant figurer également les résultats atteints dans le cadre de la nouvelle nomenclature stratégique et en y annexant des documents explicatifs additionnels.

Enfin, l'instauration d'un contrôle interne comptable doit permettre de mesurer la réalisation des objectifs et leur coût et ainsi d'améliorer la gestion.
La performance peut être définie comme la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion. Par conséquent, la démarche de performance est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats dans le cadre de moyens prédéterminés.

La recherche de la performance constitue donc un troisième axe, reposant lui-même sur différentes étapes. Il est souhaitable que la collectivité veille à susciter la performance et à dresser sa stratégie préalablement. L'étape suivante est constituée par l'instauration d'un contrôle de gestion et la mise en place d'un véritable dialogue de gestion en s'accordant sur le niveau des objectifs et des moyens.

Parallèlement, il convient de procéder à la définition des objectifs stratégiques et opérationnels, puis de déterminer des indicateurs et élaborer des tableaux de bord. Dans ce cadre, la comptabilité analytique doit se développer. A terme, avec la mise en œuvre de tous ces outils, la collectivité pourra établir le projet annuel de performance avec les unités opérationnelles et évaluer les politiques publiques, afin d'assurer la réussite de la démarche, la structure des ressources humaines des collectivités doit laisser

suffisamment de souplesse et pouvoir s'adapter à la conduite des politiques publiques définies par chaque collectivité. En effet, c'est avec les femmes et les hommes que les améliorations peuvent être menées à bien. Il s'agit donc, dans un quatrième axe, d'assurer le pilotage global de la démarche et d'adapter l'organisation Interne des services au nouveau mode de fonctionnement.

Durant les deux décennies précédentes, les autorités locales se sont de plus en plus inspirées des pratiques de management issues du secteur privé. Dans ce cadre, il s'agit d'impliquer les élus pour impulser la démarche. En parallèle, l'instauration d'une cellule de pilotage et l'adaptation de l'organigramme des services doivent permettre de piloter le dispositif de changement. L'implication des ressources humaines en suscitant l'intérêt et la responsabilisation des gestionnaires sont des facteurs clés de succès supplémentaires.

Enfin, pour que la démarche soit complète, il convient dans un cinquième axe, d'adapter les systèmes d'information. En effet, un système d'information n'est pas seulement un système d'équipement informatique et de télécommunication, mais avant tout une organisation des ressources destinée à traiter l'information, soit pour produire, soit pour piloter. C'est une question stratégique qui touche à l'ensemble de l'organisation.

Aussi, optimiser les systèmes d'information et connecter les systèmes entre eux permet de conjuguer le respect des nomenclatures avec la présentation par politiques publiques et ainsi d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'information. En outre, repenser les modes de communication des données implique d'automatiser les retraitements comptables et de dématérialiser les procédures.

FINANCES PUBLIQUES

Les principaux apports du projet de loi

Lette du CMC, Décembre 2006

En vue d'adapter la fiscalité locale aux exigences du développement décentralisé, les pouvoirs publics ont procédé à une réforme du dispositif actuel régissant cette fiscalité. Outre l'adoption d'un texte unique regroupant l'ensemble des dispositions applicables en matière de fiscalité locale, ce texte présente deux avantages majeurs. Première innovation, la simplification apportée se décline par la réduction du nombre d'impôts et taxes opérée à travers la suppression de certaines taxes à faible rendement ou la fusion d'autres taxes frappant la même assiette afin de parer aux doubles emplois. La deuxième innovation réside dans l'harmonisation de la fiscalité locale à la fiscalité de l'Etat. Cette harmonisation concerne aussi bien les règles applicables (application des règles du code de recouvrement des créances publiques pour recouvrer les créances locales) que sur les procédures suivies à différents niveaux (sanctions et majorations, contrôle et vérification, notification et communication, contentieux et rectification des Impositions).

Dans le but de consolider les réformes démocratiques notamment au niveau local en vue d'associer les citoyens à la gestion des affaires locales, le Maroc, depuis l'indépendance, a déployé progressivement tout un dispositif juridique de nature à renforcer les ressources financières des collectivités territoriales.

A ce titre trois familles de textes juridiques d'envergure ont progressivement été prises. Au niveau le plus élémentaire, la nouvelle charte communale de 2002 est venue remplacer celles de 1976 et de 1963. Aux cours de ces 40 années, le législateur a pris des dispositions tendant à réglementer l'élection des conseils communaux, à fixer les limites territoriales des communes et à préciser la nature des affaires locales relevant de la compétence des communes. Par les dahirs d'avril 1997 et d'octobre 2002, le législateur a précisé les prérogatives et le champ de compétences des collectivités territoriales aux échelons intermédiaire (Provinces et Préfectures) et supérieur (régions). A cette occasion, la région a été pensée en tant qu'espace de développement économique et social intégré et outil de la solidarité intra et inter régions en vue d'une meilleure allocation des ressources et réduire les disparités régionales.

Parallèlement au transfert de compétences aux différents niveaux de la décentralisation l'arsenal juridique a été accompagné par plusieurs mesures visant à doter ces instances des moyens nécessaires pour accomplir leurs missions en parfaite autonomie vis-à-vis de l'Etat en leur permettant de disposer d'une fiscalité locale dans le cadre de l'autonomie se manifestant à de multiples niveaux détermination de l'assiette, de fixation des taux de certains impôts et taxes, et de leur recouvrement.

Dans cette perspective, le Dahir du 21 novembre 1989 a élargi la sphère des ressources de collectivités locales. Ces dernières ont vu leurs ressources renforcées par le transfert d'au moins 30% du produit de la TVA en plus des

trois impôts locaux gérés par l'Etat (patente, taxe d'édilité et taxe urbaine) et les ressources forestières dont bénéficient les communes rurales depuis 1977.
Cependant et en dépit de l'importance des missions dévolues aux collectivités territoriales, force est de constater que ces dernières n'ont pas toujours été accompagnées d'une grande autonomie sur le plan financier puisque l'essentiel de leurs ressources provient des subventions étatiques. En effet les impôts affectés (taxes urbaine et d'édilité et impôt des patentes) ne représentent que 23% des recettes fiscales totales et plus de 50% des recettes fiscales locales. La dotation provenant de la quote part de la TVA représente à elle seule près de 53% des recettes fiscales de ces entités. Dans ce contexte, la réalisation de l'objectif de développement territorial nécessite l'amélioration du système fiscal par la prise en compte d'un impératif majeur qui est la mobilisation des ressources financières pour le développement.
En effet la réforme des lois régissant l'organisation des communes, préfectures et provinces et des régions étant faite, la consolidation de la démocratie locale passe par la mise en place des moyens adéquats pour réussir le pari du développement économique et social. C'est dans ce cadre que survient la refonte de l'ensemble du dispositif financier régissant les collectivités territoriales. C'est ainsi que parmi les démarches visant la mise à niveau aussi bien de l'organisation financière que la comptabilité des collectivités locales, le projet de loi portant loi sur la réforme de la fiscale constitue un tournant dans l'histoire de la décentralisation au Maroc.

Le projet de loi relative à la fiscalité locale prévoit l'intégration dons un seul document des l'ensemble des impôts et taxes locaux éparpillés aujourd'hui dans différents textes. La réforme retenue se propose d'assurer un triple objectif la simplification et l'amélioration du rendement de la fiscalité, l'adaptation de la fiscalité locale au contexte de la décentralisation et l'harmonisation de la fiscalité locale.

Simplification :
Procédures allégées et taxes Réduites

L'objectif de simplification concerne les règles d'établissement de l'assiette par la précision des dispositions relatives au champ d'application de l'assiette, la base imposable et la liquidation de l'impôt. La simplification des procédures concernera ainsi d'une part l'allègement des procédures de déclaration des contribuables, les sanctions et la gestion des contentieux et d'autre part, touchera les règles de recouvrement ainsi que le nombre d'impôts et taxes.

Ainsi, la fiscalité locale sera assise sur un système de déclaration annuelle et de paiement sur des bases trimestrielles. Dans ce cadre, les taxes établies par voie de rôle seront perçues par le comptable chargé du recouvrement conformément au code de recouvrement des créances publiques (impôt des patentes, taxes urbaines, taxe d'édilité et taxe sur les terrains urbains non bâtis). Les taxes déclaratives sont perçues par le régisseur par versement spontané trimestriel (taxe sur le transport public de voyageurs). De même, les procédures relatives aux différentes phases de gestion des taxes locales seront uniformisées notamment en matière de recouvrement de réclamation, de rectification des impositions et de sanctions.
Par ailleurs, il est prévu la suppression de 9 taxes concernant les spectacles, les

colporteurs vendant sur la voie publique, les fermetures tardives et ouvertures matinales, les motocyclettes d'une cylindrée égale ou supérieure à 125 cm3 les opérations de morcellement les billets d'accès aux manifestations sportives et aux piscines privées ouvertes au public, les établissements d'enseignement privé, la surtaxe d'estampillage de tapis et la contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d 'aménagement.

De même, 17 impôts et taxes seront réaménagés. Ils concernent entre autres, l'impôt des patentes, la taxe urbaine, la taxe d'édilité, la taxe sur les terrains urbains non bâtis, la taxe sur les débits de boissons, la taxe sur l'extraction des produits des carrières, la taxe sur les eux minérales et de table, la taxe de séjour, les taxes sur les opérations de lotissement et de construction et la taxe sur les opérations portuaires.

Globalement la simplification se manifestera par le regroupement en un document unique de toutes les dispositions régissant la fiscalité locale et l'adoption d'une nouvelle architecture du projet de texte pour une meilleure clarification de ses dispositions. Dans ce cadre, le projet de loi relative à la fiscalité des collectivités locales précise les impôts et taxes qu'elles sont autorisées à collecter. Ainsi, les communes urbaines et rurales sont autorisées à prélever les 12 taxes suivantes : la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe de services communaux, la taxe sur les terrains non bâtis, la taxe sur les opérations de construction, la taxe sur les débits de boissons, la taxe de séjour, la taxe sur les eaux minérales et de table, la taxe sur le transport public de voyageurs et la taxe sur l'extraction des produits de carrière. De leurs côtés, les préfectures et provinces seront autorisées à prélever trois séries de taxes (texte sur le permis de conduire, la taxe sur les véhicules automobiles et la taxe sur la vente des produits forestiers). Le projet de texte de loi prévoit en faveur des régions trois séries de taxes adossées sur les permis de chasses, sur les exploitations minières et sur les services portuaires

Harmonisation :

Mise en phase des fiscalités locale et nationale

La réforme vise à assurer entre la fiscalité locale et celle nationale à travers la suppression des doubles emplois et des superpositions, l'harmonisation du système des pénalités et sanctions avec les dispositions du code de recouvrement des créances publiques et l'instauration du mécanisme de communication entre l'Etat et les collectivités locales. Le souci d'harmonisation concerne également la conciliation des outils et des documents nécessaires à l'exercice du contrôle, de la vérification et de la verbalisation en matière fiscalité locale (registres, imprimés de déclaration, états statistiques, etc.) ainsi que la mise en place de guides fiscaux destinés aux usagers (administrations, redevables, partenaires, etc.).

L'implication des collectivités locales dans le développement économique et social ne peut se concevoir en dehors d'une vision globale intégrant le renforcement de leurs ressources financières à même de développer leur autonomie financière et administrative. Le consensus national semble acquis sur celle question pour pouvoir engager la réforme fiscale tout en optant pour un mode opératoire où la concertation est la règle.

En conclusion, cet effort d'adaptation de la fiscalité au contexte de la décentralisation se traduit par le renforcement du pouvoir fiscal des conseils et assemblées des collectivités locales en matière de modulation des taux et des traits et de processus de décision concernant l'annulation, le dégrèvement et la remise des dettes. Il se décline également au niveau de la consolidation des prérogatives des collectivités locales en matière de vérification, de contrôle et de verbalisation.

FINANCES PUBLIQUES

La décentralisation
Enjeu et développement local

Bulletin du CMC – OCTOBRE 2007

Le Maroc s'est engagé depuis prés d'une trentaine d'années dans une politique de décentralisation. Cet engagement s'est traduit par l'attribution de pouvoirs à des entités territoriales, mais dont la compétence se limite à certains domaines (décentralisation fonctionnelle) ou à un certain territoire (décentralisation territoriale). La décentralisation territoriale a conduit à la création de Collectivités Locales dotées, comme l'Etat, de la personnalité juridique morale, et capable dès lors de s'auto administrer.
L'évolution institutionnelle des collectivités locales est passée par diverses phases et a connu de nombreuses réformes. Différentes lois et mesures réglementaires ont été prises pour étoffer les compétences et le régime des ressources des Collectivités Locales. Au-delà du dispositif constitutionnel et juridique, le processus de décentralisation se veut comme un cadre d'association des citoyens à la prise en charge de la conduite des affaires locales.

Les Collectivités Locales du Maroc sont selon la constitution du 7 octobre 1996 'les régions, les préfectures et les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi. Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires ". La constitution ne mentionne pas expressément le terme décentralisation mais elle donne droit aux Collectivités Locales d'élire des' assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires (Article 101) et à concourir à" l'organisation et à la représentation des citoyens" (Article 3). Les Collectivités Locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, Les compétences de ces trois niveaux d'administration sont définies par un cadre réglementaire (Dahir du 2 Avril 1997). Les collectivités locales disposent d'un budget propre. L'organisation des finances de ces institutions et de leurs groupements est régie par le Dahir N° 1-76-584 du 30/09/1976.

Organisation territoriale

Au niveau local, l'organisation territoriale se compose de trois types de Collectivités Locales la région (16) la province (45) ou préfecture (26) la commune (249 communes urbaines et 1298 communes rurales). Les provinces et les préfectures ont été créées en 1 956. Ces deux institutions renferment une double organisation. La première se rapporte à une simple ramification de l'Etat ou niveau local. La seconde incarne une véritable Collectivité Locale dont l'organisation est réglementée par le Dahir de 1963, relatif à l'organisation des assemblées provinciales et préfectorales. La spécificité de ce type de Collectivité Locale réside dans la double compétence dont jouit le gouverneur de la Province ou de la Préfecture.

D'une part il est le représentant de l'Etat dans sa circonscription, Il est à ce fifre le chef de l'administration territoriale. D'autre part, il est le chef de l'exécutif de l'assemblée provinciale ou préfectorale. A ce titre il est ordonnateur du budget provincial ou préfectoral. [Assemblée

provinciale ou préfectorale est composée de membres élus au suffrage universel direct, parmi les conseillers des communes relevant du ressort territorial de la province ou de la préfecture en plus des représentants des chambres professionnelles.

Les députés siègent dans ces assemblées à titre consultatif. Ce niveau d'administration locale est chargé des investissements ruraux, du contrôle des activités des communes, mais n'assure aucune prestation en matière de services locaux. La région est de création plus récente et ressort d'un amendement constitutionnel de 1992. La région est composée d'une assemblée régionale comprenant des membres délibérants (conseillers municipaux) et des membres consultatifs (Présidents des provinces). Leurs responsabilités touchent le domaine du développement économique, la protection de l'environnement. Les régions souffrent d'une insuffisance des ressources financières. [Etat leur transfert 1% du produit de l'impôt sur les sociétés (IS) et un pourcentage d'égale importance du produit de l'impôt général sur le revenu (IGR). Des taxes locales, de moindre importance, ont été transférées des autres collectivités locales au profit des régions.

LES COMMUNES, PIVOT DE LA DÉCENTRALISATION

Créées en 1960, les communes sont devenues le pivot de la décentralisation depuis d'adoption de la charte communale de 1976. Au sein des communes, il n'y a pas de critère de distinction véritable entre rural et urbain. Leur appartenance à une catégorie ou à une autre est fixée par la loi. Cela correspond notamment à un certain niveau d'équipement. La distinction ne reflète pas une différence de compétences entre elles. Les communes sont gérées par des conseils communaux élus (pour une période de six ans) et le président du conseil communal est élu parmi les membres du conseil, au suffrage indirect. Le conseil doit voter le budget communal préalablement à l'approbation du ministère de tutelle.

Evolution du processus de décentralisation

La première Charte Communale remonte à 1 960 (Loi du 23 Juin 1960. Décret du 2 décembre 1959). L objectif essentiel par la loi était de faire de la commune une cellule économique et sociale à la base de l'architecture administrative. Auparavant le premier découpage communal du Maroc indépendant a été défini par un décret du 2 décembre 1959 créant et délimitant les communes urbaines et rurales du Royaume. Les limites des nouvelles communes ont été conçues par rupture avec le cadre ethnique et tribal du passé.

De plus, celte première charte avait pour défaut une sphère de compétences relativement limitée de l'assemblée élue, une institution d'un exécutif bicéphale et des mécanismes de financements étroits. Une seconde Charte Communale a vu le jour par le lai du 30 septembre 1976. Ce Dahir a profondément modifié le statut originel des communes, en les datant d'une très large responsabilité pour la gestion des affaires d'intérêt local et d'un exécutif élu doté d'un large pouvoir Le Dahir a consacré le principe de la compétence générale du conseil.

Selon l'article 30 "Le conseil communal règle par ses délibération les affaires de la commune et à cet effet décide des mesures à prendre pour assurer à la Collectivité Locale son plein

développement économique, social et culturel ". La révision de la charte communale a eu pour objectifs : le rapprochement de l'administration des administrés ; l'élargissement de la participation et de démocratisation de la vie municipale ; le renforcement des solidarités internes. En 1992, un nouveau découpage des communes a eu lieu (Décret du 30Juin 1992). Il a eu pour résultat de multiplier le nombre des communes par deux, ce qui n'a pas toujours été synonyme d'efficacité, dans mesure où un grand nombre de communes manquent considérablement de ressources.

Cette réforme a été dictée par plusieurs considérations adaptation de la réalités géographiques, urbaines, économiques et sociales du pays ; recomposition de la commune autour d'unités plus réduites, proches de la population et des besoins sociaux; adaptation de l'assiette territoriale aux nouvelles ambitions de la réforme de la décentralisation du dahir du 30 septembre 1976.

LA NOUVELLE CHARTE COMMUNALE

Le constat sur les dysfonctionnements des communes suite à la réforme de 1992, a amené les pouvoirs publics à mettre en avant et concevoir une nouvelle charte communale (loi n° 78-00 du 3 Octobre 2002) dans la perspective de:
Regrouper les communes afin de trouver des périmètres de gestions plus optimales, en particulier au niveau des communes rurales ; donner aux communes des bases financières qui soient à la mesure des enjeux locaux ; permettre aux citoyens de participer plus activement au développement des collectivités et de les y associer. La Nouvelle Charte Communale a favorisé un regroupement communal. Plusieurs objectifs ont présidé à l'élaboration de la nouvelle loi dont notamment: la correction des carences et faiblesses de l'ancienne charte ; le renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité et la consolidation des espaces d'autonomie, des libertés et des responsabilités locales ; l'extension du rôle de la commune en matière de promotion du développement, de la création des richesses, de l'emploi et de l'aménagement du territoire ; le renforcement de la capacité d'intermédiation de la commune et d'intervention dans les secteurs sociaux; la clarification du cadre juridique du partenariat et de la coopération décentralisée.

La Charte a aussi défini les compétences propres, transférées et consultatives du conseil communal. Dans l'ancienne charte de 1976 le conseil communal bénéficiait de compétences générales qui n'étaient pas clairement définies. Ces compétences sont présentées en deux grandes catégories (articles 35) : les compétences propres, précisant ce que les communes réalisent actuellement (articles 36 et s.) et les futures compétences transférées par l'Etat (art. 43). La nouvelle Charte Communale a donné lieu à l'adoption de divers décrets fixant ses modalités d'application. Le schéma institutionnel du territoire a été complété par la publication de la loi portant sur l'organisation des collectivités préfectorales et provinciale (Loi du 3 Octobre 2002) à la suite de loi relative à l'organisation de la région (du 2 Avril1997). Ces dispositifs tracent le contour de l'organisation administrative du territoire.

La réforme de la charte communale a apporté plusieurs innovations dans la gestion et l'organisation des collectivités locales. La plus importante innovation,

d'ordre institutionnel, concerne la place de la commune dans le dispositif administratif du pays. Celle ci est destinée à devenir une véritable administration vers laquelle seront transférées des compétences relevant de l'Etat (construction et entretien des écoles, police économique, réglementation d'activités...).

Ces compétences seront élargies en fonction de la capacité de gestion de chaque collectivité. En outre, les collectivités ont bénéficié de plus de liberté pour passer des conventions de partenariat. Il est également prévu l'allégement du contrôle des actes généralisation de la motivation des décisions de la tutelle; réduction de la liste des décisions soumises au contrôle a priori ; fixation des délais de promulgation des décisions des conseils.

Dans les grands rassemblements urbains, les communes céderont le pas au Conseil de la ville qui sera assisté par des Conseils d'arrondissement. Les communautés urbaines disparaîtront et les grandes villes retrouveront leur unité. Avec la réhabilitation de leurs conseils, les provinces et préfectures, élevées au même rang que les communes et régions, voient leur rôle renforcé dans le développement rural et dans la solidarité intercommunale. Les attributions déléguées I des provinces et préfectures, à l'instar de celles des communes et régions, vont de l'enseignement secondaire à la santé publique en passant par la formation professionnelle et la réalisation des infrastructures de base.

[LES ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES]

Collectivité locale	Organe délibérant	Organe exécutif
• La région (16 régions)	• Le conseil régional élu au suffrage indirect à partir de plusieurs collèges de base	• Le gouverneur de la préfecture ou de la province du chef-lieu de la région, désigné par dahir
• La province (45) ou préfecture (26)	• L'assemblée provinciale ou préfectorale élue au suffrage universel indirect à partir du collège des conseillers communaux et des collèges des Chambres professionnelles	• Le gouverneur de la préfecture ou de la province, désigné par dahir
• La commune (249 municipalités et 1.298 communes rurales)	• Le conseil communal élu au suffrage universel direct	• Le président du conseil communal élu par ses membres par le conseil communal

L'UNITÉ DE LA VILLE

Dans la nouvelle Charte Communale, les villes de plus de 500 000 habitants ont été soumises à de nouvelles règles de gestion. Les affaires de ces villes sont gérées par un seul conseil communal. Des arrondissements, dépourvus de la personnalité juridique, mais jouissant d'une autonomie administrative et financière et dotés de conseils d'arrondissements y ont été créés. Avant le retour à la réunification de la ville, apportée par la réforme de la Charte communale du 3 octobre 2002, les grandes métropoles connaissaient une inflation institutionnelle, Ainsi, dans le Grand Casablanca, il y avait 27 communes urbaines, plusieurs communes rurales, une communauté urbaine, 8 assemblées préfectorales et une région. Côté autorités locales, il y avait un wali de région, 8 gouverneurs, sans compter les chefs de cercles, les pachas et autres caïds. Dans cette configuration institutionnelle le citoyen confondait allègrement collectivités locales et autorités territoriales. Avec le retour à

l'unité de la ville, ce schéma a été considérablement simplifié, particulièrement pour ce qui est des institutions élues. La réunification de la ville a permis de réduire l'inflation des institutions en charge des villes. Ainsi, les 27 communes urbaines ont été supprimées et remplacées par une municipalité unique, aidée dans sa mission par 16 arrondissements communaux, regroupant les anciennes communes, et dépourvues de la personnalité juridique. Par ailleurs, la communauté urbaine a été supprimée et une seule assemblée préfectorale est maintenue, ainsi que la région. Les arrondissements sont donc une nouvelle institution représentative de la démocratie locale.

Il en existe ainsi 16 à Casablanca, 6 à Fès, 5 à Rabat Salé et Marrakech et 4 à Tanger Soit 41 conseils d'arrondissement dans tout le pays. Le conseil d'arrondissement règle par ses délibérations les affaires de proximité. Il donne son avis sur toutes les questions qui concernent le ressort territorial de l'arrondissement et peut émettre des suggestions et des propositions sur toute question intéressant l'arrondissement.

Les attributions du conseil d'arrondissement concernent essentiellement l'aménagement l'entretien et le mode de gestion des équipements économiques, socioculturels et sportifs lorsqu'ils sont principalement destinés aux habitants de l'arrondissement. Halles et marchés, places et voies publiques, porcs et jardins publics (dont la superficie est inférieure à 1 hectare), crèches et jardins d'enfants, maisons de jeunes, salles de fêtes, bibliothèques, centres culturels, conservatoires de musique, infrastructures sportives, relèvent de sa compétence. Le conseil d'arrondissement est également compétent en matière d'état civil, de légalisation de signature et de certification de la conformité des documents à l'original. Le conseil d'arrondissement exerce pour le compte et sous la responsabilité et le contrôle du conseil communal, les attributions suivantes examen et vote du compte des dépenses sous dotations et le compte administratif de l'arrondissement; examen et vote des propositions d'investissement à soumettre à la décision du conseil communal; affectation des crédits qui lui sont attribués par le conseil communal dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement; programmes d'aménagement d'entretien et des modes de gestion des équipements principalement destinés aux habitants de l'arrondissement.

[LES ORGANES DE LA COMMUNE]

Organe	Statut	Attributions
Conseil communal	Elu au suffrage universel	Règle par ses délibérations les affaires de la commune
Bureau du conseil • le président du conseil • les adjoints	Elus par le conseil en son sein	Exécutif communal Assistent le président et reçoivent des délégations
Secrétaire(s) du conseil	Désigné (s) par le président en accord avec le conseil	Rédaction et conservation des procès-verbaux des séances du conseil
• Rapporteur du budget • Rapporteur adjoint	Désigné par le président en accord avec le conseil. Désigné dans les mêmes conditions	Présentation au conseil des projets de budget et de compte administratif Assiste le rapporteur du budget.
Commissions permanentes	Constituées par le conseil	Etude préalable des questions devant être soumises à l'examen de l'assemblée plénière

LE RÉGIME FINANCIER DES ARRONDISSEMENTS

Le régime financier des conseils d'arrondissement est constitué d'une dotation globale pour l'exercice des compétences conférées à l'arrondissement. La datation globale constitue une dépense obligataire pour la commune. Le montant total de la dotation globale destinée aux arrondissements est fixé par le conseil communal. La dotation des arrondissements comprend deux parts la première part forfaitaire, qui ne peut être inférieure à 40% du montant de la datation globale affectée aux arrondissements est déterminée proportionnellement par le nombre d'habitants de l'arrondissement ; la seconde part est fixée en fonction de l'importance relative des dépenses de fonctionnement à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers qui sont à la charge du budget de la commune, estimés en tenant compte des équipements et des services qui relèvent des attributions des conseils d'arrondissement. Le montant total des recettes et des dépenses de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit dans le budget de la commune. Le conseil communal examine les propositions d'investissement approuvées par les conseils d'arrondissement et arrête par arrondissement le programme d'investissement et les projets d'équipement. Les nouvelles dispositions réglementaires ont été suivies de décrets d'application pour régler les modalités pratiques de la répartition des compétences entre les conseils d'arrondissement et le conseil communal de la ville.

Le nouveau système de l'unité de la ville a eu des conséquences directes sur la coordination de l'action en matière de planification et de gestion de l'espace urbain, Il ressort de l'expérience de l'unité de la ville que les élus de l'arrondissement apprécient malles dispositions de la nouvelle charte relatives à l'unité de la ville pour diverses considérations les élus des arrondissements se considèrent dépouillés de prérogatives importantes sans lesquelles les nations de proximité et de l'écoute du citoyen perdent leur signification; le conseil de l'arrondissement gère essentiellement les datations affectées au fonctionnement ; le pouvoir du conseil communal reste prédominant dans la détermination des ressources affectées aux équipements ; le nouveau régime du personnel affecté à l'arrondissement ne favorise pas la motivation des agents de l'arrondissement dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées.

La vocation économique des CL

Si cette vocation économique est fortement présente dans les textes régissant les collectivités locales, une spécialisa- tian fonctionnel, avec des fortunes diverses, ressort des attributions qui leur sont conférées. Ainsi, si la commune assure naturellement la gestion des affaires de proximité, la région ambitionne d'assumer une mission d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et d'animation économique. Quant aux provinces et préfectures, elles peinent à trouver leur place entre la commune et la région et sont de plus en plus marginalisées, étant donné leur tutelle pesante (c'est le gouverneur qui constitue l'exécutif de cette collectivité locale et qui en est ordonnateur) et la modicité des moyens financiers dont elles disposent. Au point que les maigres ressources financières de ces assemblées sont absorbées par les dépenses de fonctionnement parfait à hauteur de 90%.

De toutes les collectivités locales, la région est celle qui offre un cadre territorial suffisamment large pour rendre possible la conception de projets de développement ayant une taille viable. La région est un relais entre l'Etat et les autres collectivités territoriales.

C'est le futur principal agent de développement. Celui-ci se fera à l'avenir selon un schéma régional, d'autant plus que la lai régissant la région prévoit la " contractualisation des rapports entre l'Etat et la région'. La région est la collectivité locale qui a le plus grand potentiel d'évolution. Mais, pour le moment ses réalisations sont rares et fart modestes. Collectivité locale jeune - elle est à sans premier mandat de six ans -, la région n'a pu être opérationnelle que durant les dernières années de ce mandat puisque les décrets d'application du lai régionale ne sont entrés en vigueur que le 13 septembre 2000. Du coup, le bilan ne peut être que modeste. D'autant plus que toutes les régions étaient occupées à se procurer et ô équiper un siège et des locaux, et ô embaucher du personnel. Malheureusement, ce qui risque de constituer un handicap majeur à la concrétisation des promesses de la région, c'est la modicité de ses ressources financières.

A titre d'exemple, le budget annuel de la plus importante région du pays, celle du Grand Casablanca, entre 2000 et 2003, a oscillé entre 60 et 80 millions de dirhams, alors que la mairie de Casablanca aura un budget dépassant largement le milliard de dirhams. Cela se passe de commentaire. La commune domine donc incontestablement le paysage national des collectivités locales. Son talon d'Achille a été jusqu'à maintenant une élite locale pour laquelle le service de l'intérêt de la cité et de l'intérêt général n'était pas la préoccupation majeure. S'il faut s'attendre à l'émergence de l'échelle régionale comme unité privilégiée de planification territoriale et de promotion du développement économique dans un contexte de plus en plus global, le futur de la province, en tant que collectivité locale, est moins clair.

L'expérience a montré que le niveau provincial pèche par des dysfonctionnements dont les patents viennent du fait que le Conseil Provincial n'a aucune capacité autonome d'élaboration de politiques de développement local l'administration provinciale, hiérarchiquement dépendante du Gouverneur, n'a pas de motivation pour se mettre au service des élus dans celle élaboration; les Conseils se limitent à approuver les propositions de programmes et budgets reflétant les stratégies de développement ou tout simplement les préférences, du Gouverneur ; le mode d'élection indirecte des Conseils provinciaux produit des assemblées dont les membres restent essentiellement liés aux préoccupations des communes d'origine et ont du mal à développer une vision " provinciale " des problèmes et des perspectives du développement. Ensuite, le retard de la déconcentration par rapport à la décentralisation, ôte toute flexibilité aux services déconcentrés de l'Etat à l'échelle provinciale et ne leur permet pas d'exploiter leur potentiel considérable de prestation d'assistance technique et financière aux collectivités locales.

Quelque soit l'option choisie dans la réforme des institutions locales, le niveau communal ou intercommunal, demande à être renforcé comme échelle de prestation de services et lieu de démocratie participative.

Le renforcement institutionnel du niveau communal est nécessaire pour permettre

un élargissement du champ communal, Il exige de réviser la tutelle qui pèse sur les Communes, mettre en place un système de planification décentralisé, renforcer les ressources financières et humaines des communes et inciter à un nouveau rôle des élus.

[PRINCIPALES INNOVATIONS DE LA NOUVELLE CHARTE COMMUNALE]

Domaines d'innovation	Nouvelles Dispositions
L'extension du champ de l'autonomie locale Elle se traduit d'une part dans la nouvelle conception de la grille de compétences de l'institution communale et d'autre part dans les nouveaux dispositifs de tutelle (Articles 35 à 43)	• Précision des attributions du Conseil Communal et de son président • Clarification du rôle de la Commune et limitation des conflits de compétences • Extension des la sphère de responsabilité de la commune : attribution de compétences de plein droit, de compétences transférables ou consultatives • Délimitation des responsabilités des différentes Collectivités publiques et fixation du cadre légale des transferts ultérieurs des compétences.
L'amélioration du statut de l'élu Introduction de nombreuses innovations en matière de droits et d'obligations de l'élu communal	• Limitation de l'accès aux responsabilités de président du conseil communal aux conseillers lettrés (Article 29) • Interdiction de détenir plus d'un mandat exécutif local (Article 30) • Inéligibilité aux fonctions de président ou adjoint des conseillers communaux élisant domicile à l'étranger (Article 30) • Renforcement des garanties et des facilités accordées aux fonctionnaires agents de l'Etat exerçant un mandat public (Article 32) • Responsabilité des communes pour les dommages subis par l'élu par suite d'accidents dans l'exercice de ses fonctions (Article 19).
Renforcement de la protection de l'intérêt public et assouplissement de la tutelle	• Nette séparation des fonctions délibérantes et exécutives (Articles 36 à 43) • Limitation des délégations des pouvoirs du président aux seuls adjoints (Articles 51 et 52) • Interdiction pour les conseillers communaux d'entretenir des intérêts privés avec la commune à titre personnel ou à un quelconque titre (Article 23) • Allégement de la tutelle à priori. • Renforcement des contrôles externes, notamment des juridictions financières (Article 69).

FINANCES PUBLIQUES

Le Fonds d'Equipement Communal
Missions et modalités d'intervention

Bulletin du CMC N°31-octobre 2007

Créé par le Dahir du 13 juin 1959 et mis sous la tutelle de la Caisse de Dépôt et de Gestion jusqu'au 5 août 1992, le Fonds d'Equipement Communal est régi depuis, par les dispositions de la loi 31-90 et du décret du 14 décembre 1992 qui lui ont consacré son caractère d'établissement public autonome soumis à la tutelle de l'Etat et à son contrôle financier. Le FEC a ainsi été restructuré en vue de jouer un rôle de premier plan en tant qu'organe d'accompagnement mais aussi en tant qu'agent de développement et d'accompagnement des initiatives locales initiées tant par les pouvoirs publics et les élus locaux.

Le FEC est chargé d'apporter aux CL (régions, les préfectures, les provinces, les communes urbaines et rurales), à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics locaux tous concours financiers ou techniques. Il assiste les collectivités locales pour l'identification, l'évaluation et le suivi de leurs projets et prête son concours à I'Etat et à tout organisme public, pour l'étude et la réalisation de tous plans et programmes de développement des collectivités locales.

Dans le prolongement des dispositions légales et réglementaires, la déclaration de politique générale du FEC a défini plusieurs secteurs comme domaine d'intervention de ce Fonds. Il s'agit notamment des secteurs de l'eau potable, l'électricité, l'assainissement liquide et solide, le transport urbain, les équipements et les installations à caractère publique (aménagements sportifs, touristiques ou récréatifs, équipements commerciaux tels que les abattoirs et les souks, équipements spécialisés, etc.), les aménagements de zones d'habitat, de zones industrielles, de zones touristiques, la réhabilitation de quartiers, les travaux de génie civil urbains et ruraux, les études de planification du développement local et de préparation des projets.
Cette liste n'est pas limitative puisque le Conseil d'Administration est habilité à y adjoindre de nouveaux secteurs prioritaires pour le développement local.

Secteurs bénéficiaires

Électricité et eau potable en pole position

Par secteurs, les aménagements urbains ont mobilisé 39% des concours du FEC pour un montant global de l'ordre de 4,7 milliards de dirhams. Ces investissements ont été le fait de 102 CL qui ont présenté 271 projets répartis sur le territoire national.

- Ce concours reflète le lancement de plusieurs projets de mise à niveau urbaine dont notamment l'aménagement de la voirie à Casablanca pour un montant de 310 MDh. Les équipements commerciaux ont été engagés pour permettre aux communes concernées de générer des ressources pour améliorer

leurs moyens d'action hors endettement. Ces projets ont drainé près de 1,2 milliards de dirhams, soit une moyenne de 10% des concours du FEC entre 1994-2005. Par sa charge peu contraignante aux collectivités locales qui ne couvrent que 20% du coût du projet contre 80% pour l'ONE, l'électrification rurale a mobilisé 723 MDh qui ont contribué à la réalisation de 282 opérations. Ce concours a représenté 6% des interventions du Fonds. Les crédits alloués aux opérations de mise à niveau des établissements scolaires ont représenté 13% des interventions du Fonds. Les autres secteurs tels que l'alimentation en eau potable, les équipements spécialisés, les équipements sportifs et touristiques, l'assainissement liquide et solide et le transport urbain semblent moins solliciter les contributions du Fonds puisque les collectivités locales recourent de plus en plus à la délégation de gestion de certains de ces secteurs et sollicite d'autres intervenants comme I'ONEP ou les bailleurs de fonds étrangers. Globalement, l'apport cumulé du FEC au profit de ces secteurs s'est élevé à 22% du total de ces crédits entre 1994 et 2005.

- Par types de communes et secteurs, le facteur déterminant du concours du FEC semble être la présence d'une incitation particulière ou l'existence d'un partenaire de taille. Ainsi, si les prêts accordés pour la mise à niveau les établissements scolaires ont représenté 36% des concours du FEC aux CR, c'est en raison de la couverture des obligations des collectivités concernées pour le remboursement des emprunts contractés auprès du FEC, à partir du budget d'investissement du Ministère de l'Education Nationale. La convention prévoit également que les prêts accordés aux communes rurales ne seront pas pris en compte pour l'évaluation de leurs capacités d'emprunts et partant n'alourdissent pas leurs ratios d'endettement. Une assistance technique du Ministère chargé de l'Education Nationale dons la préparation du dossier de crédit est également prévue. Les projets de désenclavement initiés par le PNCRR a accaparé 21% des contributions du FEC sur la décennie. Les projets d'électrification rurale où les communes urbaines bénéficient de l'apport de l'ONE et ceux des équipements socio-économiques ont représenté respectivement 21% et 13% des financements accordés par le Fonds.

Mise à niveau urbaine

Une préoccupation nouvelle pour les CL

Le lancement d'un vaste programme de mise à niveau urbain a influencé la structure des financements accordés aux communes urbaines ce qui fait ressortir une prépondérance des aménagements urbains avec 57% des crédits octroyés entre 1994 et 2005. Les équipements socio-économiques détiennent 20% des concours de l'institution. Quant aux investissements relatifs à l'assainissement liquide et à l'acquisition de matériel roulant pour la collecte des ordures ils ont constitué 14% des engagements pris par le Fonds.

L'appréciation des interventions du FEC par zones d'opérations montre une prédominance de la zone de Centre qui a représenté 38% du total des concours de cet organisme entre 1994-2005. La moyenne annuelle des engagements pris par le Fonds s'est élevée à 358 MDh avec une prédominance des communes urbaines dont notamment l'ex - commune de Casablanca. La zone Est s'est accaparée 27% des contributions du FEC

avec une moyenne annuelle des financements s'élevant à près de 253 MDh dont ont bénéficié tous les emprunteurs dont notamment les communes urbaines avec une part avoisinant 66% du total des concours du Fonds à celte zone. La zone du Nord a attiré 21 % des prêts accordés entre 1994 et 2005. Les déblocages ont été de l'ordre de 198 MDh en moyenne annuelle. Les communes urbaines ont exercé une forte ponction puisqu'elles ont pu attirer près de 72% des fonds alloués à cette zone. La zone du sud a drainé 14% des crédits accordés durant la période sous revue. La moyenne annuelle des prêts s'est élevée à 138 MDh. Les communes urbaines ont constitué l'essentiel de la clientèle du FEC représentant 48% dans le total des concours à cette zone.

L'obtention des prêts du EEC est soumise à des conditions de solvabilité des clients ce qui se traduit par la nécessité de régénérer des ressources propres, hors financements accordés dans le cadre des programmes spécifiques (PNER, réhabilitation des établissements scolaires, etc.), en vue de pouvoir prétendre à un financement de cet organisme. Dans ce cadre, 314 CL ont eu recours, plus d'une fois, aux services du Fonds, représentant ainsi 42% des 752 clients de cet organisme. Ce ratio s'élève à 45%, 44% et 42% respectivement dans les zones Nord, Est et Sud. La zone Centre réalise une performance inférieure à la moyenne nationale, soit 38%.

Sur l'ensemble des CU financées, 74% ont eu recours à cet organisme plus d'une fois. Ceci renseigne sur leurs capacités à mobiliser des ressources supplémentaires et à présenter des dossiers viables. Les communes rurales qui ont eu recours plus d'une fois aux services de ce Fonds s'est limité à 32% de la population de ces communes clients du FEC. Quoique ce chiffre renseigne sur les difficultés structurelles de ces communes à générer des ressources propres, il n'en demeure pas moins qu'elles bénéficient du concours de l'Etat et des établissements publics pour certains investissements ou les agences régionales de développement. Enfin, les préfectures, provinces et régions qui recourent plus d'une fois aux prêts du Fonds s'élève à 32%. (Voir Graphe)

[ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU FEC]

Organisation du FEC

Les organes de gestion du FEC comprennent :

- Le Conseil d'Administration arrête la politique et le programme annuel du Fonds en matière de crédits et de secteurs et catégorie de bénéficiaires ;
- Le Comité de Crédit est chargé d'examiner et de consentir les prêts et les avances dans les conditions fixées par le Conseil d'Administration ;
- Le Directeur Général et chargé de l'exécution des décisions du Conseil d'Administration et assure la gestion et la coordination des activités du fonds ainsi que sa représentation vis-à-vis des tiers ;

Le Commissaire du Gouvernement veille à la conformité des décisions du fonds avec les dispositions légales et réglementaires et avec la politique générale de l'Etat en matière financière. Il formule son avis à l'attention du Conseil d'Administration pour l'approbation du programme général des prêts, l'établissement du budget de fonctionnement et d'équipement du FEC, l'affectation des bénéfices et le statut et la rémunération du personnel.

Critères d'éligibilité

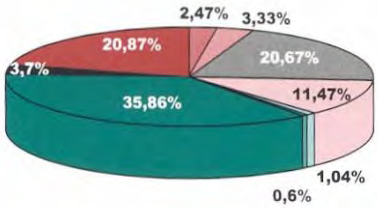
La Collectivité locale doit :

- Avoir un taux d'endettement inférieur à 40% ;
- Dégager une épargne pouvant couvrir l'intégralité du service de la dette à contracter ;
- Participer au financement du projet à hauteur de 20% de son coût sauf dérogation par le comité de crédit ;
- Posséder les moyens humains, matériels et organisationnels pour la réalisation du projet ou recourir à la gérance par les tiers.

Le projet doit répondre aux critères suivants :

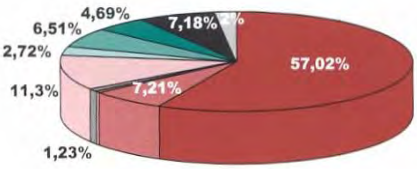
- Viser la satisfaction d'un besoin réel ;
- être économiquement et socialement justifiés ;
- être financièrement viable ;
- ne pas avoir d'impact négatif sur l'environnement ou prendre les mesures pour réduire cet impact.

[Structure des prêts Communes Rurales]



CR Routes
CR Matériel roulant
CR Assainissement liquide
CR Hors nomenclature
CR Eau potable
CR Equip. sportifs & touristique
CR Electricité
CR Equipement spéciaux
CR Equipements commerciaux

[Structure des prêts Communes Urbaines]



CU Aménagements urbains
CU Matériel roulant
CU Assainissement liquide
CU Hors nomenclature
CU Eau potable
CU Equip. sportifs & touristique
CU Electricité
CU Equipement spéciaux
CU Equipements commerciaux
CU Transport urbain

Engagements du FEC

Prédominance des crédits classiques

Durant la période 1994-2005, le FEC a apporté son concours à 1321 collectivités locales totalisant un montant net de prêts avoisinant 11,36 milliards de dirhams, soit une contribution moyenne de l'ordre de 947 MDh. L'essentiel du concours du FEC s'effectue dans le cadre des crédits classiques qui détiennent une moyenne de 87% des engagements de cette période. Ces crédits classiques dont font partie le PERG et le PNCRR ont couvert 1531

dossiers pour un montant global de près de 9,9 milliards de dirhams au profit de 766 collectivités. Les 968 dossiers de crédits approuvés en application de la convention signée le 27 octobre 1999 entre le Ministère de l'Education nationale, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de l'Economie et des Finances et le FEC ont mobilisé 954 millions de dirhams au profit de 948 collectivités.

Les CU sont les principales bénéficiaires des prêts du FEC avec un volume dépassant les 2/3 des concours de cet organisme, soit près de 7,6 milliards de dhs. Durant la période 1994- 2005, les CU qui ont sollicité le concours du FEC ont représenté 13% des CL financées au cours de cette période. Bien que les CR représentent 84% des clients du FEC, elles n'ont drainé que 2,7 milliards de dhs représentant ainsi 24% des crédits octroyés par ce Fonds. Ces dernières ont largement bénéficié des crédits accordés dans le cadre du programme de réhabilitation et de mise à niveau des infrastructures scolaires.

Les autres bénéficiaires des services du FEC dont notamment les Régies autonomes d'eau et d'électricité, de transport, les Syndicats et groupements de CL et la SONADAC, ont mobilisé près de 1,1 milliards de dirhams, soit 9% seulement des prêts accordés par ce Fonds. Parmi ces bénéficiaires, les conseils régionaux qui ont démarré leurs activités en 1999 ont pu drainer 286 MDh depuis cette date représentant ainsi 2,6% des prêts accordés par le FEC entre 1994 et 2005 et 27,5% des concours à ce dernier groupe de clients.

Décaissement des prêts

Taux de réalisation satisfaisant

La contribution du FEC au financement du développement local s'apprécie également par le volume des décaissements qui fournit une indication sur la réalisation des prêts. Globalement, l'ensemble des décaissements au profit des CL se sont élevés à 9,8 milliards de dirhams représentant une moyenne annuelle de 817 MDh. Le taux de décaissement a atteint 79% entre 1994-2005.

[TAUX DE COUVERTURE GLOBAL ET CORRIGÉ PAR ZONES D'OPÉRATIONS ET TYPES DE COLLECTIVITÉS LOCALES]

	Centre	Est	Nord	Sud	National
T.C.G.					
C.U.	82%	87%	94%	88%	87%
C.R.	83%	84%	91%	88%	86%
P.P.R.	14%	36%	13%	45%	28%
Total C.L.	81%	82%	86%	85%	83%
T.C.C.					
C.U.	80%	83%	90%	88%	84%
C.R.	40%	43%	36%	54%	43%
P.P.R.	14%	36%	13%	45%	28%
Total C.L.	44%	49%	41%	57%	48%

- Répartis par secteurs, les crédits accordés aux projets classiques ont représenté 86% de l'ensemble des décaissements de la période sous revue.

Les projets de mise à niveau des établissements scolaires ont représenté 8% des décaissements, le PNER et la résorption des arriérés ont constitué chacun 3%. Il convient de noter que les décaissements de moins de 20 MDh ont représenté 85% du total contre 15% seulement pour ceux dont supérieurs à 20 MDh. Par type d'emprunteurs, les décaissements au profit des communes urbaines ont totalisé près de 6,4 milliards de dirhams soit 65% du total des prêts décaissés. Ce taux s'est élevé à 24% pour les communes rurales correspondant à près de 2,4 milliards de dirhams. Les conseils régionaux et préfectoraux n'ont drainé que 4% des décaissements effectués entre 1994 et 2005 représentant un volume de 438 MDh. Les autres clients du FEC dont notamment les conseils provinciaux, les régies autonomes d'eau et d'électricité ou de transport, le syndicat des communes et la SONADAC ont constitué 6% des déblocages du FEC durant la période sous revue, soit près de 1,1 milliard de dirhams.

- Le secteur des aménagements urbains reste le principal bénéficiaire des décaissements opérés par le Fonds. Ce secteur a représenté 35% du montant global des décaissements constituant près de 3,5 milliards de dirhams et contribuant au financement de 268 projets. Les équipements socio-économiques ont constitué 17% des décaissements de la période 1995-2005 pour un montant avoisinant 1,7 milliards de dirhams. Quant à la mise à niveau des établissements scolaires, elle a drainé près de 1,3 milliards de dirhams représentant 13% des prêts décaissés. Les projets d'aménagement des routes ont été financés à hauteur de 9% des décaissements globaux du FEC, soit 791 MDh. L'achat de matériel roulant a, pour sa part, 7% des décaissements pour un montant avoisinant 684 MDh sous l'effet des désengagements d'un certain nombre de communes notamment urbaines. Le recours à la gestion déléguée par plusieurs communes notamment urbaines conjuguée à l'intervention de certains opérateurs nationaux tels que l'ONEP semble expliquer le faible montant des décaissements aux secteurs d'alimentation en eau potable, au transport urbain, etc. Globalement les décaissements enregistrés par les autres secteurs dont notamment l'eau et le transport n'ont représenté que 5% des décaissements, soit 448 MDh au cours de la période 1995-2005.

- La répartition des décaissements par zone montre une avance du Centre qui a drainé 36% des décaissements correspondant à un montant global de près de 3,6 milliards de dirhams avec une prédominance du Grand Casablanca qui a concentré 45% des décaissements à cette zone durant la période 1994-2005. La zone Est a représenté 28% des décaissements, soit près de 2,8 milliards de décaissements. La zone Nord a attiré un peu plus de 2 milliards de dirhams de crédits décaissés soit 21 % du total. Enfin, la zone Sud a drainé 1,4 milliards de dirhams représentant 14% des décaissements de la période 1995-2005. Près de 71% des décaissements en faveur de cette zone ont été destinés à 10 régions de Souss-Massa-Daraa.

Consommation des prêts

Taux de réalisation élevé

Le taux de réalisation des prêts renseigne sur l'exécution effective des projets financés par le FEC. Cet indicateur affiche une moyenne de 79% au titre de la période sous revue. Globalement, le rythme de consommation effective des prêts dépend des collectivités, de la nature du projet et de la multiplication des intervenants, Il varie ainsi entre 3% et 11 % pendant l'année d'octroi du prêt. Globalement la réalisation des prêts se concentre sur les trois voir les quatre premières années qui suivent le début des décaissements.

- Par type d'emprunteurs, le rythme d'exécution des prêts par les CR et urbaines est de 78% globalement avec une forte concentration sur les trois premières années

pour les premières et entre les quatre ou cinq premières années pour les secondes. Les autres catégories d'emprunteurs, le rythme de consommation des crédits sont plus rapide que les conseils communaux. En effet les Conseils provinciaux consomment les crédits du FEC pendant une période allant d'une année à 5 années. Les Conseil régionaux utilisent les disponibilités débloquées durant 2 à 3 années et les Syndicats des communes au cours de la première voire la deuxième année d'octroi du prêt. Notons que la nature des projets présentés par ces structures engendre un nombre de décaissements réduits.

- Par secteurs et catégorie de communes, les projets d'électrification rurale constituent le secteur qui enregistre le rythme d'exécution le plus élevé. Ceci s'explique par l'engagement de ces projets dans le cadre du PNER matérialisé par un partenariat entre les communes rurales et l'ONE qui doit respecter un échéancier de réalisation et des conditions d'appel de fonds par cet organisme. Au niveau des CU, c'est le secteur des aménagements urbains qui détient le record des exécutions des emprunts. Les montants alloués aux bénéficiaires pour la réalisation de ces projets entre 1994-2005 ont été consommés à hauteur de 76%. Cependant il convient de noter que la nature de ces projets engendre un étalement des décaissements qui atteint en moyenne 8 ans avec néanmoins une concentration de ces décaissements pouvant atteindre 80% à 90% réalisés durant une période de quatre années.

- L'analyse de la consommation des crédits par zone d'opération montre une avance dans l'exécution des dotations et partant des projets par les CL relevant de la zone Est où le taux de réalisation des prêts avoisine 83%, dépassant de 4 points le taux global d'exécution des crédits. Ce ratio s'élève à 80% dons la zone Sud. Il est inférieur au taux d'exécution global (79%) dans les zones Nord et Centre où il s'établit à 77%. (Voir tableau de synthèse)

Ressources du FEC

Prédominance des emprunts

Pour faire face à ses engagements, le FEC dispose des dotations de l'Etat en fonds propres, des emprunts sur le marché local (certificats de dépôt, emprunts obligataires, et avances à court terme), les emprunts extérieurs auprès des institutions de financement du développement (Banque Mondiale, USAID, BEl, KFW) et les émissions de titres sur le marché financier international. En 2004 et 2005, les ressources du FEC se sont élevées respectivement à 2,3 milliards de dirhams et 2,6 milliards de dirhams.

Durant la période 1990-94, les fonds levés par voie d'emprunt ont représenté en moyenne 89% des ressources de l'institution constitués en grande majorité d'emprunt sur le marché local. Dans ce cadre, le FEC a procédé en 2005 à la mise en place d'une nouvelle source de financement sur le marché local par la concrétisation des crédits à moyen terme auprès d'institutions financières locales dont l'encours a représenté 27% de l'encours de la dette globale. La dette intérieure représente 91% en moyenne des emprunts globaux entre 1990-2004. En 2004 et 2005, les recettes d'emprunt ont totalisé respectivement 894 MDh et 1,2 milliards de dirhams représentant respectivement 39,7% et 46% des ressources de l'institution. Malgré cette baisse de la part des recettes d'emprunt, il

faudrait noter que son niveau qui reste élevé renseigne sur la volonté du désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'institution qui doit établir ses propres plans de financement sans recourir aux avances de l'Etat.

Le recouvrement des prêts constitue la principale ressource de l'institution. Le produit de cette rubrique s'est élevé à 1,3 milliards de dirhams en 2005 en baisse de 1,3%. Sa part dans le total des ressources est passée de 58,3% en 2004 à 50% l'année suivante. Malgré la baisse du volume des recouvrements des prêts et sa part dans le total des ressources, il n'en demeure pas moins que le taux de recouvrement (rapport entre les montants effectivement recouvrés et les montants à recouvrer) a poursuivi son trend haussier pour s'établir à 90%. Enfin, la trésorerie disponible ne représente que 3% des ressources en 2004 et 2005. Quant aux recettes diverses, elles ne représentent que 1% du total des fonds mobilisées par le EEC.

[INTERVENTIONS DU FEC SELON ZONES D'OPÉRATIONS]

		1994	1998	2000	2002	2003	2004	2005	Global
Centre	Nbre C.L. (en %)	47,3	38,1	26,4	21,6	32,1	28,2	28,4	33,3
	Nbre prêt (en %)	42,2	38,0	27,0	21,8	36,0	29,6	28,6	31,9
	Mt Accordé (en %)	36,6	50,1	37,9	46,8	52,3	38,5	30,6	37,8
Est	Nbre C.L. (en %)	29,3	39,8	26,9	19,6	22,2	10,3	18,5	29,0
	Nbre prêt (en %)	27,6	36,0	27,4	21,8	20,2	9,9	19,0	29,2
	Mt Accordé (en %)	17,6	21,8	29,2	21,4	7,1	4,3	35,4	26,7
Nord	Nbre C.L. (en %)	8,7	14,4	21,1	18,6	22,2	17,9	17,3	15,4
	Nbre prêt (en %)	18,6	18,0	20,5	18,8	23,6	18,5	17,9	18,0
	Mt Accordé (en %)	29,5	23,0	15,2	19,0	31,8	28,9	20,1	20,9
Sud	Nbre C.L. (en %)	14,7	7,6	25,6	40,2	23,5	43,6	35,8	22,2
	Nbre prêt (en %)	11,6	8,0	25,1	37,6	21,3	42,0	34,5	20,9
	Mt Accordé (en %)	16,4	5,2	17,8	12,7	8,7	28,3	13,9	14,6
Global	Nbre C.L. (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Nbre prêt (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mt Accordé (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Nbre C.L. (Nbre)	150	118	379	194	81	78	81	1 322
	Nbre prêt (Nbre)	199	150	419	229	89	81	84	2 571
	Mt Accordé (Mdhs)	1 011	948	1 101	1 484	761	325	847	11 358

La désintermédiation du financement des collectivités locales: mérites et limites

Nicolas Painvin, Enseignant à HEC,
RFFP, Septembre 2006

Depuis la décentralisation, le cadre territorial financier a vu sa mission s'articuler autour de trois axes principaux: gérer l'encours de dette de manière à abaisser son taux moyen, gérer les campagnes d'emprunt en recherchant le moindre coût et gérer la trésorerie en limitant l'encaisse au solde le plus réduit possible, tout en évitant le découvert. Par ailleurs, il est naturel, pour les emprunteurs structurels que sont les collectivités, de se poser la question de l'approvisionnement: pourquoi passer par le circuit bancaire, qui demandera une rétribution pour transformer une épargne en prêt, alors que l'on peut s'adresser directement à la source d'argent disponible, c'est-à-dire aux marchés de capitaux ?

Vraie réponse aux exigences des gestionnaires locaux ou fausse bonne idée, la « désintermédiation » du financement local présente d'abord un historique assez ancien, dont l'analyse distanciée (partie 1) permettra de souligner les questions posées aux gestionnaires contemporains. Mais il convient d'évaluer les mérites et les limites des solutions désintermédiées à l'aune des exigences et des conditions de marché actuelles, notamment en matière de coût et de souplesse de gestion (partie 2). Enfin, il sera utile d'envisager les pistes de développement possibles pour ces outils de financement (partie 3). Cet essai se concentrera sur les instruments de financement bilanciels et exclura ceux de type hors-bilan (titrisation, crédit-bail, contrat de partenariat, etc.), dont l'usage ne constitue pas une véritable alternative aux pratiques actuelles, mais une réponse ciblée à des besoins d'achat public particuliers.

I- LA DÉSINTERMÉDIATION ET LES COLLECTIVITÉS: UN PROCESSUS ANCIEN AUX FORTUNES VARIABLES

1. Une perspective historique: le financement des collectivités jusqu'en 1987

La pratique de financements désintermédiées par les collectivités françaises est très ancienne: la ville de Paris a émis des obligations pour la première fois en 1850. L'appel au marché s'est poursuivi au cours des décennies d'après-guerre jusqu'aux années 1990. La plupart de ces emprunts étaient groupés et émis par des véhicules appartenant aux établissements spécialisés (Floral, de la CAECL-CLF et Provinces de France, du Crédit Agricole). Ainsi en 1986, les emprunts obligataires représentaient 8 % du total de la dette contractée par les collectivités locales.

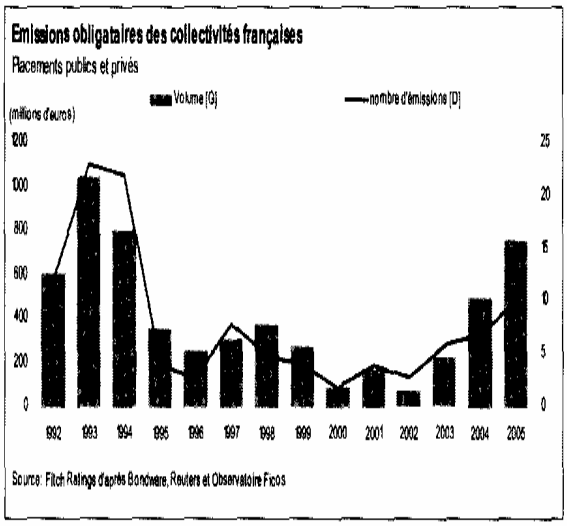
La modestie de la part de l'obligataire s'explique alors aisément : les crédits distribués aux collectivités par la Caisse des Dépôts (avec un quasi-

monopole jusqu' en 1986-1987) bénéficiaient d'une bonification de taux très sensible. La banalisation des taux d'intérêt et surtout la diversification des prêteurs bouleversent le marché du financement; les collectivités bénéficient alors de marges très faibles, parfois même inférieures aux conditions d'endettement de l'Etat. L'introduction à cette époque des «prêts de trésorerie », qui permettent de réduire les disponibilités déposées obligatoirement et gratuitement au Trésor, conforte l'attrait de cette intermédiation, concurrentielle et innovante.

2. L'époque moderne: heurs et malheurs des financements désintermédiés

Néanmoins au début des années 1990, le segment obligataire connaît un regain d'intérêt de la part des collectivités locales françaises. Ainsi en 1993, le volume des émissions dépasse 1,1 milliard d'euros. Jusqu'en 1995, on observe deux groupes de collectivités bien distincts: d'une part le trio formé par la région ile-de-France, la ville de Paris et le département des Hauts-de-Seine, qui sont des émetteurs réguliers et actifs (près de 100 millions d'euros en moyenne) et d'autre part les autres collectivités, qui sollicitent le marché de manière plus anecdotique.

Ce mouvement de raréfaction peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Premièrement, le marché du financement des collectivités a connu un changement important en 1993, avec la privatisation du Crédit Local de France, qui va privilégier l'objectif de maintien de sa part de marché dans l'encours bancaire des collectivités. Deuxièmement, les années 1990-1995 voient l'arrivée de nouveaux concurrents bancaires (notamment les banques hypothécaires



À partir de 1995 le gisement obligataire semble se tarir. Avec le retrait de Paris et des Hauts-de-Seine, l'Ile-de-France reste le seul émetteur régulier.allemandes), qui contribuent à une réduction des marges pratiquées sur les financements traditionnels. Celles-ci se situaient entre 30 et 50 points de base pour les grandes collectivités en 1993 et n'excédaient plus 12 Pb en 1999. Enfin, en 1999, la création des sociétés de crédit foncier, qui peuvent émettre des obligations foncières et communales largement inspirées des *Pfandbriefe* (lettres de gages) allemandes, a permis aux banques qui s'en sont dotées (notamment Dexia-CLF et le Groupe Caisse d'Epargne) d'abaisser leurs coûts de refinancement, alimentant la baisse des marges. Enfin, on peut également émettre l'hypothèse que l'entrée dans la période de désendettement (en 1997), en comprimant le besoin d'emprunt, ajoué un rôle dans la raréfaction des émissions obligataires.

Ayant touché un point bas en 2002, le financement désintermédié se redresse par la suite, et a atteint en 2005 un volume proche de celui de 1994 (près de 800 millions d'euros), mais avec moitié moins d'émissions. En réalité, le marché est essentiellement animé par l'Île- de-

France. Cependant le retour de gros émetteurs en 2005 tels que la ville de Paris ou la région PACA, laisse supposer un renouveau de l'accès direct des collectivités aux marchés de capitaux.
Toutefois il apparaît que l'on ne peut tenter de commenter les modes de financement des collectivités, directs ou intermédiés, sans mettre en perspective avec les évolutions du marché leurs mérites et leurs limites propres: volumes d'emprunt minimums, coûts directs et indirects, souplesse et complexité des instruments, contexte concurrentiel, modes «managériales ».

II- LES FINANCEMENTS DÉSINTERMÉDIÉS À L'ÉPREUVE DES EXIGENCES DES EMPRUNTEURS

1-Le prix: un étalon incontournable

Le coût d'un emprunt dépend essentiellement du volume de l'emprunt (une partie de frais liés à l'émission est fixe), de ses caractéristiques techniques (principalement la durée, l'indice de taux, la devise, le type d'amortissement) et du risque de défaut lié à l'emprunteur. Mais ce coût peut-être fortement influencé par des éléments non financiers, comme les stratégies des acteurs du marché, notamment les décisions de nature commerciale.

1.1. La faiblesse des volumes unitaires des emprunts locaux n 'est pas un réel handicap pour l'obligataire

Contrairement à une idée largement répandue, il est possible d'émettre des volumes de dettes modestes sur le marché obligataire (à partir de quelques millions d'euros). Ainsi, la taille moyenne annuelle des émissions réalisées par les collectivités françaises entre 1987 et 2005 a varié entre 15 millions et 92 millions d'euros (73,5 millions en 2005). Néanmoins, il est clair que plus le volume émis s'élève et plus l'émission devient économique, car les frais fixes sont plus facilement amortis.

Élément important du coût de la dette, la prime de liquidité, liée au volume émis, fait partie de la marge demandée par l'investisseur. Sur ce plan, la faible taille budgétaire moyenne des collectivités françaises semble être un facteur pénalisant, comme l'illustre la comparaison de l'échelon régional avec l'italie, l'Espagne et l'Allemagne. Cette confrontation montre que d'une part la France se situe nettement en retrait pour l'usage de l'obligataire et d'autre part que la proportion d'émissions obligataires dans le financement des collectivités, variable d'un pays à l'autre, n'est pas seulement liée au volume emprunté.

1.2. La liquidité actuelle du marché joue un rôle majeur et favorable

Néanmoins, il convient de relativiser la portée du facteur que représente la liquidité d'une émission aucune des transactions réalisées par les collectivités françaises n'atteint le montant minimum (environ 1 milliard d'euros) lui permettant d'être qualifiée de «liquide» par les intervenants du marché. Pas plus d'ailleurs que la majeure partie des émissions des grandes collectivités européennes (Länder allemands, régions espagnoles et italiennes), dont la taille moyenne se situe aux alentours de 200 millions d'euros en 2005. Mais, grâce au marché paneuropéen créé par l'euro, les collectivités françaises placent leurs titres essentiellement auprès de banques hypothécaires européennes, en général absentes du marché intermédié français et intéressées par des placements peu risqués et de long terme.

1.3. L'attractivité tarifaire de l'offre bancaire: une concurrence féroce

La possibilité pour les collectivités de recourir à une émission obligataire a toujours contribué à maintenir une sorte de pression à la baisse sur les marges des banques traditionnelles. Cela est particulièrement vrai lorsque le marché bancaire se ferme à une collectivité. Les villes d'Aubagne et de Tours, ont ainsi fait le choix de l'obligataire pour assurer leur financement au cours des années 1990. Néanmoins, l'élément le plus souvent invoqué pour expliquer le faible usage des emprunts obligataires par les collectivités locales françaises reste le surcoût que ceux-ci comporteraient par rapport aux financements bancaires. Il est vrai que les grandes collectivités obtiennent des marges de l'ordre de 2 Pb à 10 Pb de la part des quelques banques (moins de dix) actives sur ce segment du crédit. Ces conditions sont très avantageuses dans l'absolu et assez peu discriminantes les collectivités les moins solides obtenant des marges très proches des meilleurs signatures. A l'inverse, les marchés obligataires établissent des prix basés sur les notations des emprunteurs.

2. Les coûts indirects et les coûts cachés

2.1. La documentation juridique

La documentation juridique est un aspect clé d'une émission obligataire, notamment en cas d'émission publique cotée. Une émission repose sur une délibération spécifique de la collectivité et met en oeuvre plusieurs contrats différents, qui peuvent faire l'objet d'un avis juridique, généralement demandé par les investisseurs contrat de prise ferme (avec la ou les banques arrangeuses) et contrat de service financier avec l'établissement « agent ». Cette contrainte est réelle pour une émission à caractéristiques originales. Elle ne devrait cependant pas représenter un obstacle pour une collectivité habituée des «marchés » (Les frais sont réduits au minimum si la documentation utilisée reste inchangée d'une année sur l'autre).

2.2. La notation ou le rehaussement

La notation de l'émetteur est obligatoire pour les titres obligataires placés auprès du grand public, et recommandée dans les autres cas. Cette évaluation de la solvabilité de l'emprunteur doit être effectuée par l'une des trois agences internationales actives en France (Fitch Ratings, Moody's ou Standard and Poor's). Une quarantaine de collectivités sont actuellement notées en France.
Depuis quelques années, on constate que la plupart des nouvelles collectivités notées ne font pas appel au marché, mais utilisent leur notation comme outils d'évaluation interne et de transparence financière, en attendant d'en faire un usage ultérieur sur les marchés de capitaux. La plupart des grandes collectivités obtiennent des notes situées dans le haut de l'échelle.
À défaut de notation (certaines collectivités préfèrent ne pas rendre publique l'information concernant leur solvabilité), l'émission peut être rehaussée. Il s'agit du recours (assez coûteux) à une société d'assurance spécialisée, qui couvre le risque de défaillance de l'emprunteur.

2.3. L'exigence de transparence

L'intervention régulière sur les marchés financiers implique une obligation d'information des prêteurs, par le biais de rapports de notation détaillés et réguliers, de rapports financiers annuels ou de réunions d'information financière. Une

approche suivie et professionnelle du financement direct exige donc un réel effort de transparence financière, que peu de collectivités françaises mettent en oeuvre à ce jour.

3-La souplesse: une spécificité du contexte règlementaire français

Au-delà du coût, la souplesse est l'une des caractéristiques des emprunts les plus recherchées par les collectivités françaises. En effet, l'obligation faite par le législateur aux collectivités de déposer leurs liquidités auprès du Trésor (compte non rémunéré) interdit de facto ajustements ou arbitrages entre actifs et passifs financiers. Elles recherchent donc à bénéficier de la plus grande flexibilité sur leurs engagements financiers : en début (mobilisation), en cours (arbitrages de taux ou de durée) et en fin de vie de l'emprunt (remboursements anticipés). Dans ce domaine, le prêt obligataire est réputé moins souple que le prêt bancaire, qui a atteint un niveau de flexibilité remarquable avec les crédits long terme reconstituables, qui sont mobilisables et remboursables presque à loisir.

3.1. Mobilisation

La première contrainte d'une émission se pose lors du lancement : À la différence d'un prêt bancaire qui peut prévoir une phase de mobilisation, une émission nécessite d'être lancée en une seule fois. Or si le besoin de financement n'est pas immédiat sur la totalité des fonds levés, ces fonds constituent une encaisse oisive non rémunérée, dont le coût est celui attaché à l'emprunt. Il est toutefois possible de réaliser plusieurs tranches avec des dates de mobilisation ou de remboursement différentes, mais ces tranches doivent avoir des montants minimums. De même la mobilisation segmentée, réalisée par l'assimilation de souches obligataires espacées (sur le modèle des OAT) ou la mise en place d'un prêt relais supposent un coût non négligeable.

L'annualité des budgets locaux est une contrainte supplémentaire, qui pousse à mobiliser les fonds seulement en fin d'année (quand le besoin d'emprunt est connu précisément), ce qui n'est pas idéal sur les marchés de capitaux. Enfin on conclura ici qu'une gestion prévisionnelle assez fine du besoin de trésorerie est un pré-requis incontournable à l'usage de l'obligataire. Mais ne l'est-elle pas devenue de toute gestion financière locale professionnelle ?

3.2. Arbitrages de taux

Très en vogue depuis l'introduction des conventions multi-index à la fin des années 80, les arbitrages de taux sont l'un des outils réguliers des gestionnaires de dette. Certes, les emprunts obligataires ne prévoient pas de clauses de changement de taux en cours de vie du prêt, mais il suffit, pour obtenir le même résultat, de conclure un swap adossé au notionnel de I' emprunt obligataire. En outre il demeure un type d'indexation où l'obligataire trouve toute sa justification: l'inflation. En effet, les contreparties prêtant sur ce type d'indice sont principalement les assureurs et les fonds de pensions, investisseurs privilégiés des marchés obligataires. Expérimenté en 2000 par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'emprunt obligataire indexé sur la hausse des prix vise à lier une éventuelle hausse des taux d'intérêts à celle des recettes de la collectivité.

3.3. Les règles d'amortissement

Entre 1986 et 1994, on a assisté à une standardisation des émissions obligataires : raccourcissement des durées (de 13,4 ans en moyenne à 8,4 ans), amortissement in fine, montants plus

importants et proportion croissante de taux fixes. Ces caractéristiques sont en effet celles que privilégient les investisseurs qui préfèrent notamment l'amortissement in fine. Or pour la collectivité, l'introduction dans le profil d'amortissement global de la dette d'échéances plus importantes dues aux émissions in fine requiert un provisionnement comptable et financier dans la phase de transition, ce qui a pu constituer un obstacle pour les collectivités qui n'envisagent pas d'émettre régulièrement. Ainsi, la Ville d'Aubagne a absorbé ses pics obligataires au prix de notables efforts, humains et financiers. 11 est certes possible de lancer une émission amortissable mais avec un surcoût estimé à quelques points de base.

3.4. La durée de vie de l'emprunt (maturité)

La durée de vie moyenne des emprunts recherchée par les collectivités françaises a considérablement varié au fil du temps: en 1983, la durée résiduelle moyenne était estimée à 18 ans puis a chuté à 13,5 en 1988. Fréquents dans les années 70, les emprunts à 30 ans ont disparu au cours des années 1980, en raison d'une désinflation qui renchérissait fortement la dette.
À quelques exceptions près (Communauté urbaine de Lille par exemple), les collectivités n'ont ainsi pas réellement exploité l'une des qualités principales du marché obligataire la disponibilité de fonds sur des durées très longues (30 ans in fine, voire plus). Pourtant les collectivités réalisent des investissements justifiant de durée d'amortissement très longues (réseaux de transports urbains, d'assainissement, ouvrages d'art, etc.).

3.5. Remboursement anticipé et renégociations

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités françaises ont largement renégocié et restructuré leurs encours de dette bancaire. La motivation principale a été, tour à tour, la renégociation de prêts à taux élevés, la substitution de prêts souples et techniquement performants à des conventions rigides puis l'extinction anticipée de prêts pour éviter la formation d'encaisse oisive. Sur le marché obligataire en revanche, l'usage est de proscrire le remboursement anticipé, afin de ne pas perturber les gestions bilancielles des souscripteurs. L'introduction d'une clause de rachat (« call émetteur ») est possible, mais très coûteuse (plus de 10 Pb). Aussi est-il conseillé de ne contracter des emprunts obligataires que sur la part de la dette dite structurelle (qui n'a pas vocation à être remboursée par anticipation).

De même les défaillances de quelques collectivités dans les années 90 ont été traitées par des rééchelonnements de dette, consenties par les banques en contrepartie d'augmentations de taux d'intérêt. Or il est notoirement plus difficile de renégocier avec des prêteurs obligataires les procédures sont longues, coûteuses et sans garantie de succès.

4-Les bénéfices annexes: la communication

Les collectivités locales françaises ont très tôt compris le bénéfice qu'elles pouvaient tirer du recours direct aux marchés de capitaux la communication, consubstantielle d'un emprunt public, peut en effet être un excellent vecteur d'image pour la collectivité qui investit. Ainsi les placements publics font-ils systématiquement l'objet d'articles dans la presse (pas seulement parce qu'ils sont rares). Cette dimension est renforcée quand il s'agit d'un emprunt local, placé

auprès des investisseurs individuels. Mais il est clair ici que l'enjeu financier se double d'un enjeu politique: le désir d'associer l'épargnant local au débat sur l'investissement peut l'amener à s'inviter aussi dans le débat sur l'endettement.

III- LES CONDITIONS D'UN POSSIBLE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS DIRECT AU MARCHÉ

1. L'usage raisonné des instruments existants à législation constante

Si l'on excepte la vague de 1993-1994, l'usage des financements obligataires s'est jusqu' à présent limité aux cas particuliers de quelques grandes collectivités (Île-de-France, Hauts-de-Seine, Paris), de pionniers cherchant des financements longs ou abondants (Communauté Urbaine de Lille), de communes en délicatesse avec leurs banquiers (Aubagne, Tours) ou d'emprunteurs désireux de communiquer sur leurs projets (Haut-Rhin, Lorraine, Marne, Marseille, Lyon).
Mais on devrait probablement envisager le recours aux financements désintermédiés plutôt comme un complément aux financements bancaires: emprunts obligataires pour les dettes de longue durée, appelées à constituer un socle de dette pérenne, et dette bancaire pour la partie devant demeurer souple et ajustable. Les très grands emprunteurs se dotent ainsi de programmes EMTN (Euro Medium Term Notes), contrats cadres qui offres la possibilité de réaliser des émissions publiques ou privées sur la base d'une documentation juridique pré-établie. Cette formule, utilisée actuellement par la Ville de Paris et la Région Île-de-France, permet de profiter des offres de placements privés généralement très avantageuses pour l'emprunteur: les marges sont généralement négatives, grâce à une prise de risque consentie non par l'émetteur, mais par l'investisseur, sous la forme d'un produit structuré.

Plusieurs facteurs pourraient favoriser un tel modèle: d'une part le volume d'endettement des collectivités françaises devrait s'élever avec la décentralisation, permettant d'atteindre le seuil justifiant le recours aux marchés de capitaux. Sans attendre un gonflement des besoins individuels, certains intervenants promeuvent un renouveau des emprunts groupés, comme l'ont expérimenté les communautés urbaines en 2004.

Mais, une réelle relance de l'obligataire passe sans doute par plusieurs évolutions du marché du financement des collectivités, à commencer par la relation qui unit les collectivités à leurs prêteurs traditionnels.

2. Un possible changement du paysage du marché bancaire

On peut utilement rappeler plusieurs signes de fragilité du paysage bancaire actuel, qui pouffaient, sans doute à long terme, remettre en question les facteurs d'arbitrage entre financements intermédiés et désintermédiés. D'autre part, depuis quelques années, un nombre croissant de dirigeants de collectivités a exprimé leur insatisfaction quant à l'organisation du marché du financement bancaire.

2.1. Une certaine fragilité du marché bancaire

On se souvient peu de la mise en garde formulée au milieu des années 1990 par la Banque de France à l'adresse des banques prêteuses aux collectivités. La banque centrale s'alarmait alors de marges anormalement basses, qui

pouvaient mettre en danger la situation des établissements financiers. A la lumière des marges pratiquées en France en 2006, on peut s'interroger sur la durabilité des conditions actuelles du marché, et l'on peut raisonnablement évoquer une possible réorganisation du marché à l'image de ce qui est arrivé en Allemagne.

2.2. Une réforme des relations prêteurs - collectivités locales

Jean Bouinot estimait en 1988 qu'entre 1985 et 1988, le nombre de prêteurs aux collectivités était passé de moins de 10 à plus de 50. Mais depuis le milieu des années 1990, nombre de ces banques ont abandonné le marché aux principaux opérateurs domestiques, à la suite d'événements endogènes (défauts de paiement de quelques collectivités françaises) ou exogènes (crise asiatique, fragilisation des banques hypothécaires allemandes).

Il semble que l'on soit revenu à la situation où une dizaine d'intervenants se partagent le marché. La concurrence est cependant réelle, voire acharnée, sur les appels d'offres des grandes collectivités. Les conditions très avantageuses offertes aux collectivités sont à rapprocher de celles que les banques prêteuses elles-mêmes obtiennent pour leur refinancement: entre 10 Pb et 20 Pb selon leurs notations et entre 0 et 2 Pb pour celles disposant de sociétés de financement foncier. Compte tenu des frais d'intermédiation (force de vente et administration des prêts) et même avec un coût du risque de crédit très limité, on comprend que les banques perdent de l'argent sur leurs opérations de crédit traditionnel avec les grandes collectivités. Mais si certaines banques acceptent de ne pas gagner d'argent sur les prêts classiques aux grandes collectivités, c'est vraisemblablement parce qu'elles espèrent se rattraper sur les produits structurés qu'elles parviennent ultérieurement à associer ou substituer aux prêts classiques. Cela se vérifie particulièrement dans le cadre des renégociations de dette, désormais souvent engagées à l'initiative des prêteurs. Dans ce contexte, les promoteurs de l'obligataire rappellent que sur ce segment de marché la simplicité des produits impose la vérité des prix, et qu'une fois pris en compte l'effet de «marge arrière» que représentent les produits structurés, le segment bancaire apparaît moins compétitif que l'obligataire.
Mais reste à régler l'épineux problème de la souplesse de gestion, notamment lié aux contraintes de gestion de trésorerie des collectivités françaises. Or celles-ci sont largement ancrées dans le cadre réglementaire des relations de trésorerie Etat-collectivités.

3- Une réforme des relations de trésorerie État-collectivités locales

Maintes fois réclamée par les élus locaux, souvent commentée et évaluée par les experts, une réforme en profondeur des relations de trésorerie Etat-collectivités locales n'est toujours pas à l'ordre du jour législatif. Pourtant, celle question de la trésorerie demeure un obstacle, en une sorte de diagonale bloquante, pour le haut de bilan au passif.
Comme on le sait, l'obligation de dépôt non rémunéré sur le compte du Trésor a pour contrepartie un certain nombre de services délivrés par l'Etat aux collectivités avances des douzièmes de fiscalité, recouvrement et garantie du produit voté des impositions locales, entretien du poste comptable. D'après les estimations faites par le passé, cet échange semble avoir été longtemps

favorable aux collectivités. Néanmoins, d'après des travaux plus récents (Loridant, 2003), tel n'est plus le cas. Et l'hypothèse d'une rémunération des dépôts est d'importance pour notre sujet, car elle permettrait de neutraliser une part substantielle des handicaps de l'obligataire.

En effet, la possibilité de placer, même à taux modeste, les liquidités accumulées après l'émission, ou avant son remboursement, viendrait réduire l'écart de coût actuariel entre les solutions bancaire et obligataire. Mais plus encore, elle réduirait l'attractivité des formules de dette dites souples, dont la raison d'être est d'offrir une possibilité d'ajustement de la dette, en l'absence d'ajustement possible sur la trésorerie.

La gestion de trésorerie des collectivités locales françaises a déjà connu une petite révolution puisque, depuis le 1er octobre 2003, le Trésor Public ne crédite plus immédiatement les fonds versés par chèque sur les lignes de trésorerie. Cette règle du crédit immédiat et un usage quotidien des lignes permettaient auparavant à certaines collectivités d'obtenir des marges extrêmement compétitives sur leurs lignes de trésorerie. Cette réforme a conduit les collectivités locales à envisager le recours à de nouveaux moyens de financement à court terme, et elle a notamment conféré un intérêt nouveau aux billets de trésorerie (BT).

4. Les billets de trésorerie: un apprentissage à bon compte des marchés de capitaux

4-1. Les billets de trésorerie: un instrument sûr, un marché performant

Créé en 1985, le marché des BT est réputé pour sa liquidité (entre 60 et 80 milliards d'euros d'encours) et sa transparence, les émissions de BT étant placées sous l'autorité de la Banque de France et sous le contrôle de L'AMP (ex COB). Il permet désormais aux collectivités un arbitrage entre leurs différents modes de financement court terme, et un accès direct aux marchés financiers permettant de diversifier leurs ressources, avec un apprentissage très sécurisant de ces marchés.

Les BT sont émis dans le cadre d'un programme, qui constitue un ensemble de documents juridiques et définit les caractéristiques communes aux billets que la collectivité souhaite émettre: montant maximum, devise d'émission, procédures d'émission et de remboursement. Le programme doit obligatoirement faire l'objet d'une notation à court terme.

La possibilité d'utiliser cet instrument financier a été offerte aux collectivités par la loi Nouvelles régulations économiques (NRE) du 15 mai 2001. Pourtant, jusqu'à présent, peu de collectivités ont eu recours aux billets de trésorerie : la Région Ile-de-France a ouvert la voie en novembre 2002 et à fin janvier 2006, seules six collectivités s'étaient présentées sur ce marché. L'instrument n'est-il donc pas adapté aux exigences des collectivités, pourtant grandes utilisatrices de lignes de trésorerie ?

4-2.L'adaptation aux spécificités de la gestion de la trésorerie des collectivités

La gestion des BT suppose de mobiliser des moyens humains et techniques dans la phase initiale de mise en place du programme. Le montant minimum des émissions (en théorie, seulement 150 000 euros, en pratique, 5 millions) peut aussi

constituer une limite, mais la mise en place d'un programme permet d'envisager des émissions fréquentes et de montants assez faibles. Si on lui reconnaît volontiers un avantage sur le prix (les émissions sur un mois se traitent avec une marge de 0 à 2 Pb pour les bonnes signatures), deux reproches sont néanmoins adressés à cet instrument

D'une part, il manquerait de souplesse et d'autre part, sa complexité et ses coûts fixes le réserveraient aux très grandes collectivités. Sur ce dernier point, les collectivités qui se sont engagées dans la démarche sont unanimes pour reconnaître la modicité des coûts (pas de frais juridiques, des frais de mise en place symboliques) et estiment la procédure de mobilisation à peine différente de celle en vigueur pour les lignes traditionnelles.
La vraie question demeure celle de la souplesse d'utilisation la mobilisation nécessite un préavis d'une journée et le remboursement doit intervenir à l'échéance prévue. Ces contraintes sont certes d'une ampleur limitée, notamment si on les rapproche de la pratique réelle de la gestion de trésorerie. Pour autant, elles sont réelles, et on doit en conclure que les BT ne peuvent pas remplacer intégralement les lignes de trésorerie pour une gestion fine et instantanée des besoins de trésorerie, car ils ne peuvent être suffisants pour gérer l'aléa de flux de trésorerie parfois peu prévisibles. Ils peuvent en revanche être conçus comme un complément aux autres instruments.

Pour clore cette analyse, on pourra se risquer au double exercice périlleux du pronostic et de la recommandation. On suggèrera d'abord que les collectivités examinent la possibilité d'utiliser les instruments désintermédiés à l'aune des coûts réels. L'estimation des contraintes effectivement supportées par l'usage de nouveaux outils inclura sans doute l'investissement en temps nécessaire aux premières tentatives, sans exagérer l'attrait de la nouveauté ni rejeter une complexité souvent fantasmée. On pourra également encourager les financiers territoriaux à s'engager dans une démarche de transparence financière de long terme, profitable à l'exercice de leur propre mission comme à la collectivité qu'ils servent, ainsi qu'à exercer un regard distancié sur leurs relations avec les prêteurs et adopter une vision prospective de leurs sources de financement.

Les émissions de BT pourraient alors être privilégiées par des collectivités aux volumes budgétaires gonflés par la décentralisation, pour faire face au seul besoin de trésorerie identifié comme certain sur une période donnée, ce qui implique une connaissance fine des besoins de trésorerie. Sur ce même modèle mais sous plusieurs conditions qui fragilisent l'hypothèse, l'obligataire pourrait fournir à la dette à long terme un socle de ressources bon marché n'ayant pas vocation à être remboursées avant l'échéance. Une telle évolution ne sera en tout état de cause que très progressive, sauf à imaginer un ou plusieurs bouleversements du marché (recomposition radicale du paysage bancaire, réforme fiscale introduisant une exonération d'impôt pour les revenus d'emprunts locaux, réapparition de puissants véhicules d'emprunts groupés…)

FINANCES PUBLIQUES

Les transferts de l'Etat aux collectivités locales : Le système de solidarité

Lette du CMC, Décembre 2006

Les mécanismes qui régissaient l'ancien système de répartition de la TVA depuis son instauration en 1988 jusqu'à la mise en place en janvier 1996, de la nouvelle formule de distribution de la TVA, reposaient essentiellement sur la couverture prioritaire des besoins de fonctionnement, la couverture des charges transférées à partir de 1990 par l'Etat aux collectivités locales ainsi que le financement des dépenses communes relatives à des opérations d'intérêt intercommunal. Après satisfaction de ces charges, le reliquat était réparti au prorata de la population pour déterminer le volume à allouer à l'équipement local. L'ancien système était donc basé sur la notion de prioritaire du déficit de fonctionnement. Le nouveau système vise à être plus équitable.

Au bout de huit années de transfert de la TVA aux collectivités locales (de 1988 à 1995), il s'est avéré que le critère de déficit à combler par une subvention d'équilibre, ne pouvait tenir lieu pour longtemps de repère pour distribuer cette ressource. En effet, le poids de la subvention d'équilibre qui se situait en 1988 à 25% de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA, a fini par atteindre 60% en 1 995 au détriment de l'équipement dont le poids est passé à 10% en 1995 contre 60°% en 1988. Le poids des charges communes à toutes les collectivités locales et des charges qui leur ont été transférées par l'Etat a gagné 15 points, passant à 30% contre 15%.

1-Un nouveau mécanisme des transferts

Devant cette tendance, le Ministère de l'intérieur a pris la décision de répartir les deux postes les plus importants, à savoir l'équilibre des budgets de fonctionnement et l'équipement des territoires des collectivités locales, deux postes qui représentaient 70% de la TVA à la veille de la mise en application du nouveau système de répartition, en fonction de critères visant à pousser les collectivités locales à développer leurs ressources propres et à être responsables de la formation de l'épargne locale et de son utilisation pour le développement. La décision de soumettre cette part de 70% à critères, était déterminée par la volonté de dissuader les collectivités locales de gonfler artificiellement leurs prévisions de dépenses, et les pousser à générer l'épargne destinée à l'équipement à partir de leurs efforts propres. Le nouveau système de répartition de la TVA basé uniquement sur les recettes des collectivités locales, fait délibérément fi de leurs dépenses pour sortir de la logique de la subvention qui poussait les conseils à voter des budgets où les prévisions de dépenses étaient gonflées artificiellement et les prévisions de recettes sous-estimées systématiquement dans le but de capter le maximum de subvention d'équilibre. Le Ministère de l'intérieur a dégagé des critères propres à la commune, qu'elle soit urbaine ou rurale, et des critères spécifiques à la province ou préfecture. Les critères retenus pour la commune sont au nombre de trois : le forfait, le potentiel fiscal et l'effort fiscal. Les critères retenus pour la province ou préfecture, sont eux aussi au nombre de trois : le forfait la superficie et

la population. La circulaire de 1996 décrit la mécanique qui commande la nouvelle formule de distribution de la TVA. La greffe n'a pu réussir que parce qu'elle s'était adossée sur le partage historique des ressources entre les communes (50% dont 30% pour les municipalités et 20% pour les communes rurales) et les provinces (20%). En effet le nouveau système de répartition n'a pas voulu rompre brutalement avec l'ancienne logique de subvention, pour ne pas bouleverser l'échafaudage financier mis en place depuis très longtemps. La démarche suivie fût d'amorcer un changement sans rupture brusque avec les habitudes prises par les collectivités locales en matière de transfert de ressources.

L'aménagement du système

Le recours intensif aux emprunts FEC comme les recrutements massifs à l'occasion de l'opération nationale de recrutement des jeunes diplômés initiée au début de la décennie 90, ont créé des situations acquises qu'il était difficile de dépasser sans l'aménagement d'une période d'adaptation au nouveau système de rationalisation de la gestion. En vue de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales et de privilégier le principe de la globalisation on des allocations TVA « libres d'emplois », la structure des emplois de la part des collectivités locales dans le produit de TVA subit périodiquement des corrections dans le sens du glissement des ressources au profit des dotations globales, libres d'emploi par les assemblées, dont la répartition est soumise à critères. Cette amélioration bénéficiera principalement aux communes rurales.

2-Un nouveau système plus équitable et solidaire

Outre l'équité introduite au départ par ce nouveau système à travers notamment le critère forfaitaire dont la caractéristique essentielle est son indépendance à l'égard aussi bien de la taille démographique que de la richesse fiscale, la nouvelle distribution de la TVA départage les communes urbaines et rurales au niveau des deux derniers critères, soit pour cause de pauvreté ou de richesse fiscale (critère « potentiel fiscal ») d'une part, soit en raison de la performance ou de la contre-performance en matière de recouvrement et de développement des ressources propres (critères « promotion des ressources propres ») ,d'autre part. La combinaison de ces trois critères affectés d'un coefficient de pondération, permet de servir une dotation TVA qui présente divers cas de figure : En raison du nombre élevé de communes (89%) qui souffrent d'inégalités fiscales en matière de taxe urbaine, taxe d'édilité, patente, droits d'entrée aux souks et recettes forestières, le critère qui a été naturellement privilégié est le critère "potentiel fiscal", car il permet de combler le gap fiscal mesuré par l'écart à la moyenne, engendré par la faiblesse de la matière imposable. C'est ainsi que ce critère a été affectataire d'un coefficient de pondération de 70% dans les municipalités et 60% dans les communes rurales (55% au démarrage du nouveau système). Ce choix a provoqué d'emblée une démarcation entre communes bénéficiaires du nouveau système de répartition qui se caractérisent par l'octroi d'une dotation TVA supérieure à la dotation de référence de 1995, et communes non bénéficiaires dont le trait marquant est l'attribution d'une dotation TVA inférieure ou égale à celle de 1995. L'impact le plus immédiat de l'application de cette réforme, a été le redéploiement de celte ressource de péréquation qu'est la TVA, au profit des

collectivités locales qui étaient lésées par l'absence de critères dans l'octroi des subventions dans le système antérieur ou l'utilisation d'un critère qui, en fait n'en était pas un, à savoir le déficit prévisionnel de fonctionnement. La nouvelle démarcation introduite par ce système de répartition, a nécessité l'aménagement et la mise en place d'une phase transitoire qui touche bientôt à sa fin, pour permettre aux collectivités locales non bénéficiaires d'apporter les ajustements idoines à même de mettre fin à la désarticulation de leurs budgets. C'est ainsi que durant cette période, une solidarité interne a été instaurée entre communes bénéficiaires et communes non bénéficiaires, par prélèvement au profit de ces dernières d'une part de la TVA attribuée aux premières. La part prélevée ira en régressant jusqu'à la fin de la période de transition. La dotation attribuée donne la mesure de la distance parcourue entre la dotation historique de 1995 (référence) et la dotation calculée (cible) .Pour récapituler, on dira que le premier critère opérant dans les communes, permet de verser une part égale pour toutes les communes.

L'effet de la nouvelle formule

Le deuxième critère n'adresse une dotation de correction qu'aux communes ayant un ratio de recettes par habitant émises au titre de la taxe urbaine, taxe d'édilité et patente, inférieur à la moyenne, celles qui se trouvent au-dessus de cette moyenne étant exclues, car étant considérées comme « riches »fiscalement par le nouveau système. Le troisième critère distribue de la TVA aux communes qui ont un ratio de recettes recouvrées par habitant au titre des impôts, taxes et redevances gérées directement par les communes, supérieur à la moyenne, les communes se trouvant au-dessous de cette moyenne, étant exclues pour défaut de performance au d'effort au niveau du recouvrement. Ce dernier critère se veut incitatif à l'effort fiscal, comme le second se veut « péréquatif » en redéployant la TVA vers les communes pauvres en matière de taxe urbaine, taxe d'édilité et patente. Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle formule de répartition, 68% des municipalités représentant 72% de la population urbaine, ont bénéficié de 74% de la dotation réservée aux municipalités, contre 37 % de cette dotation avant le 1er janvier 1996. 73% des communes rurales représentant 78% de la population rurale, ont bénéficié de 78% de la dotation réservée à cette catégorie de communes, contre 48% de cette dotation avant la mise en place de la réforme. Ce nouveau redéploiement de la ressource TVA peut sembler profiter essentiellement aux communes dont la population est importante. En fait les nouveaux mécanismes mis en jeu ont permis de corriger dans une large mesure (89% des communes) les inégalités fiscales en matière de fiscalité assise et recouvrée par l'Etat.

Par ailleurs, la réforme de la distribution de la TVA a permis d'imprimer de nouveaux réflexes dans le comportement financier des ordonnateurs communaux. C'est dire que les transferts de TVA ainsi redéployés ont favorisé l'émergence d'une capacité d'épargne significative et permis la consolidation de l'unité budgétaire prévue par la charte communale de 1976 mais jamais réalisée. A côté de cet effet bénéfique pour la majorité des collectivités locales, des effets pervers sont apparus inévitablement signalés par la démarcation établie par le nouveau système de répartition, entre communes bénéficiaires et communes non bénéficiaires. Ces résultats peuvent

signifier que les communes bénéficiaires dans le nouveau régime, étaient lésées dans l'ancien, alors que les communes non bénéficiaires, devaient tirer profit de l'inexistence de critères dans l'ancien système pour abuser des subventions d'équilibre. Parmi les communes exclues du bénéfice de la TVA, se trouvent quelques ex-communes membres de communauté urbaine, qui ont fusionné suite à la promulgation de la charte communale de 2002 entrée en vigueur au lendemain des élections communales de septembre 2003. C'est dire les difficultés de financement de l'aménagement urbain de ces agglomérations du fait de leur exclusion du bénéfice de dotations évolutives.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Intégrales de l'investissement
Une image si mal vendue!

L'Economiste du 14-12-2007

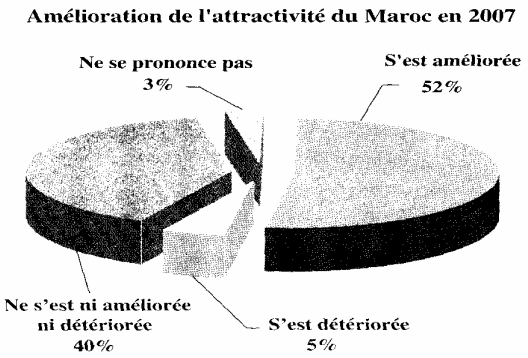
Ernst & Young présente son baromètre du Maroc, lors des Intégrales de l'investissement, qui se déroulent à Skhirat les 13 et 14 décembre 2007. Depuis trois ans, le bureau d'audit fait le point sur l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers. Sur presque tous les critères, les scores du Maroc sont en amélioration... sauf qu'il fait très mal sa communication. On s'en doutait mais l'étude met des chiffres sur cette intuition.

Un exemple parmi d'autres, la «qualité de la main-d'œuvre»: quand les entrepreneurs interrogés ont une ou plusieurs implantations au Maroc, ils sont satisfaits à 71%, quand ils n'en ont pas, ils pensent à 60% que la main-d'oeuvre n'est pas satisfaisante! L'étude souligne le «déséquilibre» entre les faits et l'image qu'on en a lorsqu'on n'a pas d'expérience directe.

Le maître mot du Maroc pourrait être «m'essayer c'est m'adopter» mais ce n'est pas ce qu'il dit de lui.., au contraire, presque.

C'est pour cette raison que le patron de l'actuelle session des Intégrales, l'ambassadeur Hassan Abouyoub insiste sur la communication et la bonne infirmation à mettre dans les réseaux.

Sur les «coûts compétitifs», la position du Royaume est aussi sous-estimée car plombé par l'idée qu'on se fait de lui sur la qualité de la main-d'oeuvre.



Les progrès réalisés au cours des trois dernières années donnent cependant des résultats tangibles, spécialement sur les intentions d'investissement. En un an, le niveau d'intentions a grimpé de 39 à 45%.

L'étude indique qu'il se produit une fidélisation des investisseurs déjà implantés : 84% d'entre eux se disent prêts à repasser le plat. Mais attention, ils ne sont pas pour autant aveugles sur les opportunités puisque 17% d'entre eux (contre 13% l'année dernière) disent clairement qu'ils relocaliseront ailleurs si l'offre est intéressante.

La concurrence devient donc plus forte. La cote d'amour, même élevée, ne garantit en rien la fidélité, ce « qui par contrecoup, rend d'autant plus impératif le travail sérieux sur l'image et l'information.

On notera dans ce domaine de l'image que l'annonce de l'investissement de Renault, l'été dernier a fait le tour de la communauté internationale des affaires et que cette annonce détermine, selon l'étude, un intérêt renouvelé pour l'investissement au Maroc. Pour eux, c'est le quatrième

« événement le plus important », derrière Tanger Med, très loin devant tout le monde (avec 33% de citations spontanées!), le nouveau gouvernement en deuxième position, et l'Union européenne.

Phénomène curieux

Et l'étude d'Ernst & Young signale un phénomène curieux: c'est vers l'Europe de l'Ouest que le désir de relocalisation se manifeste et pas vers les pays à coût de main-d'oeuvre inférieur. L'étude n'explique pas ce désir mais on peut intuitivement en tirer une conclusion: le salaire ne fait pas l'attrait. En effet, dans une autre question, l'étude a rapproché le coût et la compétence de la main-d'oeuvre. Sur le coût, le Maroc a un score deux fois plus favorable que la France ou l'Allemagne, mais sur la qualité, il est à 53% quand Paris obtient 74% et Berlin 84%!

Il n'empêche que le Maroc est numéro 1 pour l'offshoring, que ce soit pour les centres d'appels (un peu en perte de vitesse néanmoins), pour le design et l'ingénierie, pour les services partagés ou encore pour le back-office et les centres de ressources. L'étude souligne particulièrement l'intérêt pour le design et l'ingénierie et pour les services partagés, qui sont des activités à forte valeur ajoutée, mais pour lesquelles le Maroc n'a pas valorisé son image. Bien peu d'entreprises dans le monde connaissent la réalité marocaine dans ces domaines. Pis encore pour la R & D, fortement liée pourtant à ces activités, la réputation du Royaume est en baisse par rapport à l'année dernière: seulement 5% des entreprises interrogées citent la R & D comme point fort. Autant ne rien dire.
Le pays reste «une place forte pour les activités industrielles», note l'étude, du moins pour la production elle-même... Pour la logistique, en revanche, le Royaume vient derrière la France, et a perdu 2 points par rapport à l'année dernière.
En fait, le problème du Maroc est toujours le même: savoir parler de lui correctement. Tout n'est pas perdu puisque dans la politique de promotion du tourisme, le Royaume est arrivé à avoir un message fort et unique porté par mille voix. Pourquoi l'expérience ne serait-elle pas reproductible?

L'attractivité du Maroc à 3 ans*

	Va s'améliorer	Va se détériorer
Roumanie	68%	6%
Maroc	64% ↗	1% ↘
Bulgarie	62%	6%
Turquie	59%	5%
Portugal	58%	12%
Espagne	45%	10%

** Roumanie, Bulgarie, Turquie, Portugal et Espagne: données issues des baromètres Attractivité, Ernst & Young 2006*

Fiche technique

L'enquête a été réalisée par le bureau d'études CSA pour Ernst & Young lequel travaillait pour le compte de la Direction des investissements étrangers
L'enquête s'est déroulée du 9 au 26 octobre 2007, auprès de 204 décideurs. 42%, soit 86 entreprises, sont des investisseurs directs ayant déjà l'expérience d'une implantation au Maroc. Le reste, 118 sociétés, n'a pas d'investissement dans le Royaume.

59% de l'échantillon a son siège dans l'Europe du Sud (France, Italie, Espagne et Portugal); 13% vient des pays du Golfe; 14% vient d'Europe du Nord (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas...); 7% de l'échantillon est nord-américain ou asiatique et enfin 3% est ressortissant du Maghreb.
Par la taille, l'échantillon se répartit comme suit: 54% de moins de 150 millions d'euros (1,61 milliard de DH); 29% va de 150 millions à 1,5 milliard d'euros et 17% affiche plus de 1,5 milliard

d'euros de CA (plus de 16 milliards de DH).

28% de l'échantillon fabrique des biens de consommation; 32% est dans l'automobile et l'énergie; l'immobilier, les télécoms et la chimie pharmacie comptent chacun 8% de l'échantillon; enfin 11% des sociétés interrogées sont dans les services aux entreprises.
Les quatre premiers critères de la cote d'amour arrivent ou dépassent les deux tiers de citations, ce qui est un résultat fort remarquable.
Le premier, à 73%, est strictement économique. Il s'agit de la proximité européenne. On remarquera, par rapport à la composition de l'échantillon, qu'il n'y a pas que les entreprises européennes à viser cette proximité.

Le deuxième est à souligner car il est complètement négligé par les Marocains qui ne se rendent pas compte de la chance qu'ils ont de pratiquer les langues étrangères, en faisant de la langue nationale un tabou politique depuis trente ans! Pour les investisseurs, la pratique des langues étrangères est le deuxième motif de l'attractivité et ils y affectent un score très élevé: 67%.

Les infrastructures de télécoms arrivent en troisième position, avec une cote de 66%. Là encore, les Marocains ne mesurent pas toujours leur chance, qu'ils doivent tout entière à Maroc Telecom et Méditel (Wana est encore toute jeune dans le paysage). On peut cependant se demander si l'échantillon ne comporterait peut-être pas un nombre élevé d'entreprises du secteur, dans les services aux entreprises notamment, ce qui forcerait le trait de ce critère. Le niveau de détails de la fiche technique ne permet pas de se prononcer.
A 65% de citations, c'est la lisibilité du pays, très exactement «la clarté et la stabilité de l'environnement politique et législatif». Les nouvelles habitudes politiques introduites par SM Mohammed VI (Premiers ministres qui vont au bout de leur mandat de cinq ans, très peu de remaniements ministériels en cours de route, discussion élargie et très à l'avance des projets de lois...) ont créé un environnement plus lisible et plus prévisible que par le passé. Les investisseurs apprécient.

En revanche, deux critères devraient faire l'objet d'attentions plus soutenues: la compétence de la main-d'œuvre, qui n'obtient que 53% des citations et les pôles d'innovation qui se traînent à 34%. Ces deux critères sont certes en progrès par rapport à l'année dernière, respectivement +5% et +3%. Mais c'est insuffisant.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les effets des annulations de dette

Marc Raffinot (Maître de conférences à l'Université de Paris-Dauphine) et **Christine Rossellini** (Consultante)

Alternatives Economiques, Janvier 2006

En juillet 2005, les pays riches décidaient d'annuler la dette de 18 pays les plus Pauvres vis-à-vis de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque africaine de développement (BAD).cette décision est la dernière en date d'une longue série de réductions entamées dès les années 50.
Quels en sont les effets?
Du côté des créanciers, le risque est grand de voir les budgets d'aide au développement diminuer en proportion des annulations de dette accordées. Du côté des pays pauvres, après le répit apporté à court terme, l'argent ainsi économisé doit servir des politiques de réduction de la pauvreté dont l'efficacité reste incertaine. Le problème du financement du développement à longe terme reste donc entier.

1- DE PLUS EN PLUS D'ANNULATIONS

Les aménagements de la dette des pays du Sud survenus après-guerre (ils avaient commencé dès le XIXème siècle) ont démarré dans les années 50 : l'Argentine — déjà — a ainsi eu la possibilité de négocier en 1956 le remboursement de sa dette auprès des Etats créanciers du Nord dans le cadre du Club de Paris créé à cet effet. D'autres annulations de dette ont ensuite été accordées de manière unilatérale par les Etats du Nord ou de manière multilatérale dans le cadre du Club de Paris. Ces remises de dette ne s'accompagnaient alors en général d'aucune condition explicite.
A partir de 1988, ces procédures se multiplient pour les pays à faible revenu et concernent des montants de dette croissants, même s'ils restent globalement limités.

A partir de la fin 1996, les institutions multilatérales (comme le FMI et la Banque mondiale) accordent également des réductions de dette dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés : PPTE » : l'objectif est de réduire — en principe, car la pratique s'avère plus difficile — la dette d'une quarantaine de pays pour un montant d'environ 100 milliards de dollars. Mais ces annulations sont désormais assorties de conditions : les pays doivent suivre un programme avec le FMI et, à partir de 1999, élaborer et mettre en oeuvre une stratégie à moyen terme de réduction de la pauvreté.
Certains pays du G 7 vont décider d'aller plus loin, dans un cadre bilatéral, pour conforter le désendettement des pays aptes à bénéficier de l'initiative PPTE. Ils annulent la totalité du reste de leurs créances envers ces pays : c'est ce qu'on appelle dans le jargon international « le volet additionnel PPTE ». Certains Etats effacent purement et simplement leurs

créances (l'Allemagne, le Japon, par exemple). D'autres mettent en oeuvre une procédure spéciale de refinancement par don : les pays remboursent et reçoivent immédiatement en contrepartie un don équivalent de la part du créancier qui surveille l'utilisation de l'argent donné. C'est ce qu'a fait la France en mettant en place des contrats de désendettement et de développement (C2D).

En juillet 2005, le G8, réuni à Gleneagles, en Ecosse, a de nouveau approfondi l'initiative PPTE en s'engageant à une annulation totale de la dette auprès des principales institutions multilatérales (Banque mondiale, FMI et Banque africaine de développement), soit environ 40 milliards de dollars supplémentaires. Cela ne signifie pas pour autant que les pays pauvres vont se retrouver sans aucune dette certains de leurs créanciers ne font en effet pas partie du Club de Paris (la Chine, les pays arabes, certains pays en développement) ; d'autre part, même dans le cadre du Club de Paris, il reste quelques institutions multilatérales, comme la Banque interaméricaine de développement, qui détiennent des créances pour des montants marginaux.

2- LES ANNULATIONS : SUBSTITUT OU COMPLÉMENT DE L'AIDE ?

Selon les normes définies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, une réduction de dette est assimilable à un don du créancier vers le pays bénéficiaire.

C'est pourquoi les opérations d'allégement de dette sont une des composantes de l'aide publique au développement (APD). Pour éviter qu'un prêt soit comptabilisé deux fois en APD, une fois au moment où le créancier l'octroie et une seconde fois lorsqu 'il l'annule, seuls les intérêts d'un prêt concessionnel sont comptabilisés comme annulation. Toutefois, la comptabilisation des allégements de dette comme aide est contestée par les organisations non gouvernementales (ONG) : selon elles, certains prêts annulés n'ont en effet pas réellement servi au développement, mais à financer des dépenses somptuaires, des conflits, à alimenter la corruption ou à couvrir les risques pris par les entreprises françaises dans ces pays. C'est le cas par exemple en France des annulations des créances commerciales garanties par la Coface qui représentent la moitié des annulations consenties en 2005.

Vu du côté des Etats créanciers, les réductions de dette représentent un coût budgétaire qui dépend des modalités d'annulation.

Il est immédiat en cas d'une annulation pure et simple, comme dans le cas du Club de Paris. Il est étalé dans le temps si l'échéancier initial est maintenu (cas des contrats de désendettement et de développement) : une dette peut ainsi prendre vingt ans (durée des prêts concessionnels) pour être annulée en totalité. Il est donc intéressant pour un Etat d'avoir des mécanismes d'annulation qui maintiennent l'échéancier initial de la dette, car ils sont plus faciles à faire accepter par les Parlements en période de fortes contraintes budgétaires.

La première crainte exprimée est que les créanciers accordent d'une main des réductions de dette, mais réduisent, de l'autre, en contrepartie, les flux d'aide traditionnels. Globalement, ces craintes sont, pour le moment, excessives. Les réductions de dette ne représentent en 2003 que 12% de l'aide internationale. De plus, Il est visible que la reprise de l'aide depuis 1997 (en dollars courants) se

manifeste même si l'on ne tient pas compte des réductions de dette. Mais les réductions de dette amplifient le redressement et risquent de prendre encore plus de place à l'avenir.

Toutefois, ce n'est pas le cas en France: la hausse récente de l'aide s'explique en effet essentiellement par l'accroissement de la part des réductions de dette qui masque la baisse des flux nouveaux d'aide (aide projet, aide programme, mais aussi aide budgétaire). La France est, parmi les pays du G7, l'un des plus gros créanciers, avec le Japon et l'Allemagne, des pays pauvres très endettés. Mais à la différence des autres pays du G7, les pays auxquels la France a beaucoup prêté dans le passé ont encore beaucoup à rembourser. Aussi, on estime que la part des annulations de dette dans l'aide française va s'accroître régulièrement jusqu'en 2007. Et l'annulation de la dette nigériane accentuera cette tendance. Après le pic de 2007, des inquiétudes se font déjà sentir quant à la capacité de l'Etat français à poursuivre ses efforts pour atteindre l'objectif d'aide publique du gouvernement fixé à 0,7 % du PIB d'ici à 2012. D'après le Comité d'aide au développement, cette tâche ne sera pas facile pour les autorités françaises dans un contexte de contraintes budgétaires élevées.

Quel doit alors être l'objectif des pays riches en la matière ? Certains pays du Sud très endettés bénéficieront au final de réductions de dette très importantes (le Cameroun, la République démocratique du Congo, par exemple dans le cas français), et donc de dons importants. Est-il équitable de vouloir y ajouter une importante aide supplémentaire alors que les pays peu endettés ne bénéficient que faiblement du « bonus » lié aux annulations ? Même si l'on pense qu'annuler la dette est une bonne idée (malgré la « prime à la mauvaise gestion » que cela représente et l'iniquité que cela crée entre pays), il n'en demeure pas moins qu'un pays peut difficilement utiliser de façon efficace des montants d'aide très élevés. Trop d'aide peut aussi avoir des effets pervers (appréciation du taux de change, désorganisation de l'administration...), comme l'exprimait dans ces colonnes Jean-Michel Severino, le directeur de l'Agence française de développement (Alternatives Economiques n° 241, novembre 2005).

Les pays émergents exclus

Les processus en cours d'annulation de dette ne concernent qu'une quarantaine de pays, les plus pauvres, qui ne doivent que 180 milliards de dollars environ, l'équivalent de la dette d'un seul pays comme le Brésil ou le Mexique, sur une dette totale des pays du Sud qui atteint 2 500 milliards. La dette des pays dits émergents n'est pas concernée, même si elle pose parfois des problèmes considérables, comme en Indonésie.

Les gouvernements de ces pays ne demandent en effet pas d'annulation de dette, mais au contraire un accès accru et stabilisé aux marchés internationaux des capitaux (c'est ce dont s'est convaincu le Président Lula en arrivant au pouvoir au Brésil). Et aussi parce que la dette publique des pays émergents est de plus en plus intérieure et non extérieure comme dans les années 80.Toutefois, l'Argentine a récemment réduit de 70 % sa dette envers ses créanciers privés, sans leur laisser vraiment le choix (et sans l'accord du FMI).

Le Club de Paris a, par ailleurs, accepté fin 2005 de réduire de 18 milliards de dollars la dette extérieure du Nigeria ; en contrepartie, le pays s'engage à rembourser une partie de ses arriérés (ils représentaient 46 % de sa dette) à hauteur de 6,3 milliards de dollars et à racheter avec décote le reste de sa dette pour 6,1 milliards.

Le problème est d'autant plus aigu que les propositions pour doubler l'aide publique au développement se multiplient, afin d'atteindre les objectifs du millénaire (réduction de la pauvreté de moitié, scolarisation primaire universelle, etc.).

3- QUELLE EFFICACITÉ POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ?

Les réductions de dette accordées sont censées représenter un outil devant servir les politiques de réduction de la pauvreté, en libérant des ressources budgétaires à cet effet.

L'efficacité d'une telle politique diffère suivant qu'il s'agit de réductions de dette pures et simples ou de réductions de dette avec surveillance des programmes de dépenses. La première approche est cohérente avec les nouvelles orientations de l'aide. Elles consistent à se mettre d'accord avec le pays receveur sur une stratégie de réduction de la pauvreté, et à apporter les montants nécessaires. Dans ce cas, il n'est plus possible de distinguer l'efficacité des réductions de dette de celles des dépenses publiques en général. On s'attend à un impact sur la croissance, qui devrait résulter de l'augmentation des dépenses publiques (à court terme), de l'accumulation de capital humain (à long terme) et du retour de la dette en dessous du seuil de surendettement (théorie du fardeau virtuel de la dette, voir encadré).
Toutefois, la plupart des programmes de réduction de dette sont conditionnés au suivi de politiques bien précises. Dans le cadre de l'initiative PPTE, les fonds libérés par la réduction de dette (s'ils existent, ce qui suppose que la dette était payée antérieurement) sont gérés de manière à pouvoir s'assurer de leur bonne utilisation.

Ces fonds sont utilisés pour des dépenses dites réductrices de pauvreté qui représentent une part extrêmement variable du total des dépenses publiques. Au début, seules les dépenses d'investissement dans les domaines de la santé de base et de l'éducation primaire étaient concernées, mais le catalogue s'est progressivement élargi.
Pour quels résultats? L'accroissement des dépenses sociales ne réduira la pauvreté au mieux que dans le long terme. C'est pourquoi des réflexions sont en cours sur la question de savoir comment la croissance peut être rendue plus réductrice de pauvreté (pro-poor growth).
Cela implique de s'attaquer aux inégalités, comme l'affirme le rapport 2006 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde. On peut aussi souligner que le problème le plus fréquent n'est pas un problème d'investissement: on construit des écoles, en revanche, on n'arrive pas à payer des enseignants, à acheter des livres, etc.

Malgré tout, l'affectation des ressources a indiscutablement des effets positifs, surtout si l'on considère que l'éducation ou la santé sont des valeurs en soi. Par exemple, au Mali, les fonds PPTE ont permis d'augmenter les recrutements d'enseignants dans le primaire. En Mauritanie, une part de ces fonds a servi à payer des primes aux enseignants ou aux médecins qui acceptent des postes dans les régions retirées. De plus, ces financements sont protégés des coupes budgétaires en cas de réduction des recettes publiques, ce qui est appréciable.
Malgré tout, l'affectation des ressources a indiscutablement des effets positifs, surtout si l'on considère que l'éducation ou la santé sont des valeurs en soi. Par exemple, au Mali, les fonds PPTE ont permis d'augmenter les recrutements d'enseignants dans le primaire. En

Mauritanie, une part de ces fonds a servi à payer des primes aux enseignants ou aux médecins qui acceptent des postes dans les régions retirées. De plus, ces financements sont protégés des coupes budgétaires en cas de réduction des recettes publiques, ce qui est appréciable.

La dette est – elle un fardeau ?

Tout remboursement de dette implique un « fardeau », le pays endetté devant dégager des ressources pour rembourser. Ceci ne suffit toutefois pas à conclure au caractère négatif de l'endettement :
Ce fardeau doit en effet être mis en balance avec les avantages tirés par le pays du prêt qu'il a reçu et des prêts qu'il est susceptible de recevoir par la suite. Si ces prêts permettent de créer plus de richesses que n'en nécessite leur remboursement, l'endettement est souhaitable. Dès le XIX' siècle, les économistes discutaient de la possibilité qu'un paiement à l'étranger, par exemple un remboursement de dette, cache un second transfert, du fait de la réduction de la masse monétaire dans le pays qui rembourse et de la baisse des prix interne qui en résulte (théorie des transferts). Selon cette logique, une baisse du prix des biens produits localement (y compris les matières premières) se retrouve dans la faiblesse des prix de ces biens lorsqu'ils sont exportés (effet « Singer-Prebish »). Dans le cas des pays les plus pauvres, il y a peu de chances que cet effet se manifeste, car les transferts de ressources financières sont en général positifs si l'on tient compte des dons reçus (les pays africains reçoivent plus d'argent qu'ils n'en redonnent).

A la fin des années 80, des économistes comme Jeffrey Sachs et Paul Krugman ont développé l'idée d'un « fardeau virtuel » de la dette. Passé un certain niveau, le pays aurait intérêt à ne plus rembourser ses dettes, les sanctions que le créancier peut lui imposer étant inférieures au service de la dette. Le coût des sanctions n'est pas facile à évaluer, contrairement à ce qui se passait au XIXème siècle, où les créanciers avaient la capacité de mettre véritablement sous tutelle les débiteurs (Empire Ottoman) ou de monter des expéditions militaires, les créanciers actuels n'ont guère à leur disposition que l'arrêt des financements - ce qui suppose une bonne coordination en cas de défaut de remboursement ne touchant qu'une partie d'entre eux.
Paul Krugman a montré que la valeur de marché de la dette (ce que les créanciers s'attendent à toucher en réalité) suit alors une courbe en cloche. Dans ce cadre, quand la valeur nominale (celle qui figure sur les conventions de prêt) de la dette dépasse un certain seuil, les créanciers s'attendent à des problèmes de remboursement et la valeur de marché baisse. Une réduction de dette est alors souhaitable du point de vue à la fois des débiteurs (baisse du fardeau de remboursement) et des créanciers (la valeur de marché de la dette augmente). Tant que la dette ne dépasse pas le seuil, en revanche, une réduction de dette se traduit par une perte pour le créancier. Même si cette théorie a été souvent invoquée pour justifier les réductions de dette, peu d'études empiriques ont été capables de la valider de manière claire.

Les pays riches tendent, lentement certes, vers une annulation presque totale de la dette d'un certain nombre de pays parmi les plus pauvres. Cela soulage la pression sur leurs finances publiques, mais quel avenir cela leur prépare-t-il? En premier lieu, cela leur ferme probablement pour assez longtemps l'accès aux marchés financiers internationaux.

Si ces pays trouvent malgré tout des institutions (nécessairement publiques comme le FMI ou la Banque mondiale) disposées à continuer leurs prêts (les Etats des pays industrialisés ont pratiquement tous remplacé les prêts par des dons), on ne peut écarter le risque d'une nouvelle crise d'endettement à terme.

Pour ce type de pays, qui empruntent à des conditions très douces, la dette ne

devient pas insupportable à cause des modalités de prêts, mais en raison du faible dynamisme des économies — et aussi parce que les politiques de réduction de dette incitent les gouvernements à ne pas rembourser. La question du financement extérieur des pays les plus pauvres est donc posée, et la tendance à ne plus faire que des dons se renforce (les républicains américains, par exemple, voudraient que la Banque mondiale ne fasse plus que des dons aux pays à faible revenu). C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, un pays pauvre comme le Ghana, mais considéré comme bien géré et ayant la possibilité de recevoir des prêts, avait refusé de bénéficier de l'initiative PPTE. Si ce genre de pays est exclu des marchés financiers, ils dépendront entièrement pour leur développement des dons que les pays industrialisés voudront bien leur faire.

Un pari risqué.

BANQUE

Moyens de paiement : il faut réformer le chèque

Jean-Louis Delbera
Revue Banque, Novembre 2007

Le chèque n'est plus adapté à notre époque, car ses inconvénients l'emportent aujourd'hui sur ses avantages : coûts de traitement, réglementation sur la provision, et pratiques dévoyées de son utilisation. Il faut en réformer l'utilisation pour en faire un moyen de paiement plus économe, tout en développant des moyens de paiement alternatifs.

Le chèque a toujours été un moyen de paiement coûteux à traiter pour le système bancaire (0,20 euro par chèque selon les associations de consommateurs, autour de 1 euro pour les banquiers, sans doute entre les deux depuis la généralisation des images chèques) et sans contrepartie (directes tout au moins), dangereux pour les commerçants, car les impayés peuvent les mettre en péril, et source de difficultés financières encore plus importantes pour les émetteurs qui se voient rejeter des chèques.
Globalement, et même si le chèque est un moyen de paiement sûr (0,34 % d'impayés sur les chèques échangés en 2oo6, encadré 1) et si le nombre des déclarations au FCC (Fichier central des chèques, géré par la Banque de France) a tendance à baisser (tout comme le nombre de chèques émis), on ne peut pas dire que la situation du chèque est bonne aujourd'hui en France.

1-UN USAGE PERVERTI DU CHEQUE

L'Hexagone fait plutôt figure d'exception parmi les pays développés où le chèque est beaucoup moins utilisé. Les Français émettent ainsi près de 10 fois plus de chèques que les Allemands. Nous ne pouvons rester à l'écart de ce phénomène, d'autant plus que la réglementation du chèque n'est plus très adaptée aux besoins d'une économie moderne et que son usage a été perverti sur beaucoup de points.

Ainsi, la législation (loi Murcef de 2001, encadré 2) prévoit que les banques doivent informer le tireur avant le rejet. Les banques doivent également motiver leur refus de mise à disposition de ce moyen de paiement (art. L. 131.71 du Code monétaire et financier). En outre, en cas d'émission de chèques provision par un individu interdit bancaire, la banque tirée informe la Banque de France qui, elle-même doit contacter les tribunaux.

«L'émission de chèques sans provision a été banalisée, au grand bénéfice du budget de l'État qui encaisse le produit des timbres fiscaux et amendes. Le paiement de la pénalité (timbres fiscaux) s'accompagne uniquement des frais bancaires, qui sont plutôt élevés mais pas dissuasifs. »

Or, cela ne se fait que très rare car il est assez habituel de voir interdits bancaires continuer à émettre des chèques. Ils savent que leur banque a un devoir d'information avant chaque rejet et pensent la plupart du temps, réunir la vision dans le délai de rejet (4 jours ouvrés en moyenne), c'est-à-dire après le débit en compte du chèque.

La provision est donc postérieure, indisponible (le versement étant souvent

fait par remise de chèque qui n'est pas encore encaissée) et pas encore insuffisante: si le client se rapproche sans l'atteindre de la couverture complète du chèque, il assez fréquent que la banque ne rejette pas, pour ne pas créer un incident coûteux pour le client et un dossier difficile à gérer pour elle. L'obligation d'information avant le rejet a aussi pour effet de décaler de quelques jours la couverture du compte et donc de laisser un temps plus long le compte en débit, ce qui augmente le solde moyen débiteur du compte et donc les références dans ce domaine. Des clients ou des avocats mal intentionnés ont déjà su tirer parti de cette situation qui n'a pas été prévue par le législateur.

Par ailleurs, il n'est pas rare de voir un commerçant refuser les chèques ou ne les prendre que jusqu'à 15 euros, montant en deçà duquel les chèques ne risquent pas de revenir impayés du fait de la réglementation.

2- SORTIR DU SYSTEME DE PUNITION FINANCIERE

Il est souhaitable de sortir de ce système de punition financière.

« Il faudrait que la banque n'ait plus de motif à donner en cas de refus de délivrance de ce moyen de paiement, comme cela se passe dans le cas du refus d'ouverture de compte.

Les autres moyens de paiement ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et pénalités: si les fonds ne sont pas suffisants pour effectuer un prélèvement ou un virement, le débiteur sera toujours redevable auprès de son créancier.

Le chèque devrait rester dépénalisé (excepté les cas prévus en ce moment par les textes), mais soumis au rejet sans information préalable obligatoire de la part de la banque. Le client ne pourrait faire un chèque que si la provision est véritablement disponible et suffisante. Charge à ce dernier de s'assurer de la présence de la provision nécessaire préalable avant de faire le chèque: dans ce contexte, il serait nécessaire de faciliter l'accès direct des clients à leur compte via les GAB, bornes automatiques, Internet, plateau téléphonique ou répondeur automatique.

LA DEPENALISATION DU CHEQUE SANS PROVISION

Depuis 35 ans, le législateur essaye de trouver une solution pour faire baisser le nombre de chèques sans provision, sans engorger les tribunaux, ni pénaliser excessivement sur le plan financier les tireurs.

- **La loi du 14 juin 1865** considère l'émission d'un chèque sans provision comme un délit. Les années soixante/soixante-dix, avec la mensualisation des salaires et leur paiement par chèque ou par virement, entraînent une bancarisation quasi-complète du pays et une montée en charge exponentielle de l'émission des chèques, encouragée par l'interdiction datant du 1 février 1943 de facturer le chéquier (mais pas l'émission des chèques: comprenne qui pourra...). C'est le début de la règle du "ni-ni".
- **La loi du 3 janvier1972** considère que les chèques sans provision de moins de 1ooo francs ne constituent plus un délit, mais une contravention.
- **La loi du 3janvier1975** franchit encore une étape sur le chemin de la dépénalisation des chèques sans provision en réservant ce délit aux émissions de chèques sans provision dans l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui.
- **A compter de la loi du 31 décembre 1991**, émettre un chèque sans provision devient passible d'une sanction civile et non plus pénale (hors certains cas punis au titre de l'escroquerie, par exemple, une opposition illégale dans l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui). La sanction civile est assortie du paiement de timbres fiscaux dans le cas d'une non- régularisation dans les 3o jours, ou dès le 2ème incident dans les 12 mois et d'une interdiction bancaire de dix ans.
- **La loi du 15 mai 2001** (dite NRE) réduit de 10 à 5 ans la durée maximale de l'interdiction bancaire.

La provision serait alors amputée de leur compte et affectée à ce futur débit. Il va de soi que les pénalités sous forme de timbres fiscaux ne doivent plus exister dans ce nouveau cadre. Ces pénalités n'existent pas d'ailleurs pour les autres moyens de paiement. Le tireur qui ne bloquerait pas la provision au préalable ou qui trouverait le moyen de l'enlever aux détriments des droits d'autrui, serait passible d'une condamnation pénale comme c'est le cas aujourd'hui pour qui fait, par exemple, opposition pour un motif illégal avec l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui ou qui, sciemment, retire la provision après émission du chèque avec intention de nuire (chose très difficile à prouver d'ailleurs). La qualification de délit pourrait subsister donc dans les cas suivants:

- opposition illégale avec intention de nuire aux droits d'autrui;
- retrait de la provision après l'émission;
- émission de chèques par un interdit bancaire;
- falsification ou contrefaçon de chèques ou de moyens de paiement. La question de légaliser à nouveau l'opposition pour le motif litige pourrait se poser, avec blocage systématique de la provision pendant un an maximum.

3- REVOIR LA TARIFICATION ET DEVELOPPER LES MOYENS DE PAIEMENT ALTERNATIFS

Une tarification pourrait être pratiquée (de l'ordre de 0,20 euro par chèque), avec comme contrepartie la rémunération générale des comptes courants (à un niveau d'au moins I %). 50 chèques émis par an , soit 4 par mois (ce qui est relativement important pour la plupart des clients particuliers) coûteraient ainsi 10 euros sur l'année, ce qui n'est pas un prix excessif. La concurrence devrait permettre aux clients de bénéficier d'une rémunération plus attractive que celle offerte actuellement (entre 0,5 et 1%). Techniquement, cette solution ferait diminuer le nombre de chèques en circulation, renforcerait la sécurité et la confiance dans ce moyen de paiement, et serait profitable à l'économie (moins d'impayés pour le commerce et moins de frais pour les tireurs de chèques). Les banques engrangeraient, bien entendu, moins de frais sur les rejets, mais compenseraient ce manque à gagner par les économies sur le traitement des chèques et sur la diminution du nombre de litiges (non vérification des chèques supérieurs à 5000 euros, contestation sur les rejets, coûts administratifs des dossiers impayés, perte de temps pour les chargés de clientèle...).

Parallèlement, le système bancaire, l'état et les commerçants devraient s'entendre pour généraliser massivement l'utilisation du porte-monnaie électronique pour les transactions inférieures à euros (les commissions facturées aux commerçants devront être alors nettement réduites) et mettre en oeuvre de nouveaux moyens de paiement, comme l'utilisation du téléphone portable.

4- LA REFORME EUROPEENNE

L'occasion de la réforme euro péenne des moyens de paiement(le SEPA), qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2008 et être généralisée en 2010 et promeut les prélèvements, les virements

et les cartes bancaires avec pour objectifs principaux l'accélération des délais de traitement, la diminution des coûts pour les clients et l'uniformisa des procédures en Europe pourrait être saisie par la Banque de France et le Législateur pour réformer en profondeur le chèque afin qu'il soit sûr, plus économe et bénéfique à l'économie nationale. Les différents acteurs (clients, banques, commerçants) seraient responsabilisés. Et la confiance grandirait. Ce qui n'a pas de prix au plan économique...

Défendre le régime juridique actuel du chèque est un combat d'arrière-garde, tout comme défendre sa gratuité. Les autres moyens de paiement sont payants: carte bancaire du fait de la cotisation, prélèvements lors de la mise en place, virements lors de l'émission, effets de commerce lors de la présentation Le coût de cette réforme pour le thème bancaire ne serait pas négligeable, mais aujourd'hui le poste "chèque" est une charge importante pour les banques (fabrication des chéquiers, archivage, traitement des remises, échange, avis de sort, impayés, oppositions, lettres d'injonction, régularisations...) qui est mal connue et compensée par la perception de commissions annexes pas toujours comprises par les clients.

De plus, cette réforme produira un effet très net sur le nombre de chèques émis. La Belgique avait vu l'usage du chèque baisser de moitié quand les banques avaient décidé de les facturer 1 franc. Ce pays est un exemple à suivre dans le domaine du modernisme des moyens de paiement.

BANQUE

L'Observatoire des métiers de la banque

Annick Masounave
Revue Banque, Janvier 2007

Créé en 2004, cet organisme a pour ambition d'apporter aux banques et aux partenaires sociaux des éclairages intersectoriels.

L'Observatoire des métiers, des qualifications et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la banque a été créé suite la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social, l'une des "lois Fillon". "Peu avant, un accord national sur l'égalité hommes-femmes avait été signé. Nous avons décidé de cumuler les observatoires prévus par ces deux textes dans un même organisme, d'où son nom un peu long", précise Henry Cheynel, son responsable.

« L'Observatoire a pour mission de s'emparer de grandes familles d'activités qui ne s'arrêtent pas aux frontières que marquent les statuts ou les entreprises en tant qu'institutions. »

Chaque branche doit avoir son observatoire. Ce découpage ne permet pas à l'observatoire des métiers de la banque mis en place dans le cadre de l'AFB et du Groupe Banque Populaire, d'étudier les comportements de la profession dans son ensemble: les banques signataires de la convention collective AFB emploient 220 000 salariés, tandis que les membres de la FBF emploient 380 000 personnes. Le secteur financier dans son ensemble fait travailler 700 000 personnes en France.

L'observatoire est dirigé par un comité de pilotage paritaire, constitué de dix représentants des banques et des syndicats représentatifs, et dix suppléants.

1- CREATION D'UNE BASE DE DONNEES SOCIALES

Le programme de travail de l'Observatoire, sur les deux premiers exercices, s'est tout d'abord concentré sur la collecte d'informations statistiques. La valeur ajoutée de l'observatoire a résidé dans sa capacité à normaliser des informations provenant de sources différentes. "Nous avons créé, à partir de l'enquête emploi que faisait la cellule statistique de l'AFB, la « Base de données sociales ». À cette occasion nous avons réuni les correspondants statistique des banques, pour préciser les définitions temps plein, temps partiel, départ en retraite .Nous en avons profité pour éditer une plaquette méthodologique", explique Henry Cheynel. Les banques, d'abord soucieuses de préserver le caractère confidentiel et stratégique des données sociales, ont très vite décelé l'intérêt de disposer de données comparatives de branche. Preuve de ce succès, la base de données a commencé des 2006 à s'étendre aux réseaux listes, avec des informations d'ordre démographique: pyramides des âges, âges moyens, etc. La notion de groupe, incluant les filiales et l'international, sera prise en compte en 2007. Pour ses

travaux, l'Observatoire bénéficie de l'appui de la cellule statistique de l'AFB. Ces informations sont mises à disposition du grand public, via le site de l'Observatoire.

2- UN ECLAIRAGE POLITIQUE ET SOCIAL

Mais l'essentiel de l'activité réside dans la réalisation d'études qui sont ensuite transmises à la Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE). "L'Observatoire n'est pas un lieu où l'on décide de politiques sociales, on y met en place des éclairages de la politique sociale", précise son responsable. C'est en ce sens que le choix des thèmes d'étude reflète les préoccupations actuelles et futures des responsables « RH » et des partenaires sociaux. La première étude d'importance a été présentée le 12 décembre dernier, lors de la 2ème rencontre annuelle de l'Observatoire des métiers.

Elle a porté sur une comparaison des carrières des hommes et des femmes dans la banque, sur 15 ans. "Cela a été long et compliqué, parce que nous nous sommes aperçus que les bases informatiques des banques ne permettaient pas de remonter avant 2000, du fait des changements de progiciels de gestion. Nous avons donc sélectionné plusieurs milliers de personnes qui avaient commencé leur carrière entre 1992 et 1996 sur des métiers donnés. Nous avons ouvert un site Internet ad hoc, avec un questionnaire de 80 questions".

L'Observatoire s'intéresse également à la population des 45-49 ans, "une génération intermédiaire, pas très nombreuse, et qui a vu son statut se modifier. Nous nous sommes interrogés sur leurs motivations et leur formation".
En 2007, deux études sur des familles de métiers doivent être publiées : la banque de financement et d'investissement (BFI) menée en partenariat avec l'AFEI, ainsi que les services et back-offices.

3-PROSPECTIVE INTERSECTORIELLE

L'ambition poursuivie par l'observatoire consiste à se mettre aussi en cohérence avec l'évolution des métiers de la finance, pour apporter aux banques et aux partenaires sociaux des éclairages à la fois fondamentaux et intersectoriels. "L'observatoire a pour mission de s'emparer de grandes familles d'activités bancaires et financières et celles-ci ne s'arrêtent pas aux frontières que marquent les statuts ou les entreprises en tant qu'institutions. De plus, il faut suivre l'évolution démographique et économique d'autres secteurs, qui sont de sérieux concurrents du secteur bancaire au niveau du recrutement. Les jeunes sortant des universités avec des qualifications du type administration / finance vont être littéralement disputés par les assurances et la fonction publique". Ces perspectives devraient donner du baume au coeur aux jeunes diplômés, en particuliers ceux de la gente féminine.

BANQUE

LA BOURSE EN MAL D'AUTORITE

Economie et Entreprises, Janvier2008

Fortement sollicité par un marché en pleine ébullition, le CDVM doit continuellement contrôler, jauger, suspecter et accompagner. Le risque d'erreur a augmenté et le gendarme du marché est dans la tourmente. Dounia Taarji pourra-t-elle mener ce bateau à bon port ? Des éléments de réponse avec Hanaâ Foulani.

Le 20 novembre 2007, soit un jour avant l'ouverture des souscriptions, le CDVM (Conseil déontologique des valeurs mobilières) prend de court le marché et prononce sa sentence: GSI n'ira pas en bourse, des éléments nouveaux, apparus post-visa, ont fait que le ticket d'entrée lui a été retiré.

Une grande première! On ne croyait pas notre CDVM capable d'une mesure aussi radicale. Il faut dire que le régulateur du marché avait jusque-là renvoyé l'image d'un gendarme du marché en mal d'autorité, qui n'a pas les moyens d'aller jusqu'au bout de ses enquêtes et qui attend toujours l'arsenal juridique qui l'autorisera à infliger quelques sanctions pécuniaires bien méritées. Mais là, la responsabilité engagée était trop grande et les informations reçues beaucoup trop sensibles pour prendre le moindre risque. «*La confiance des épargnants est notre priorité absolue, nous avons la responsabilité de protéger ses intérêts. Il était important que les investisseurs sachent qu'il fallait arrêter l'opération, nous communiquerons le détail des motivations de cette décision une fois nos investigations terminées. Nous sommes en train d'approfondir l'analyse pour déterminer si quelqu'un n'a pas respecté les diligences qui s'imposent à sa profession dans le processus*», explique Dounia Taarji, directeur général du CDVM.

Elle savait que ce genre de décision allait réveiller de vieux démons et que le conseil allait être attaqué de front, mais il fallait absolument éviter le pire pour l'épargnant, dit-elle. Derrière son petit air innocent, ses traits fins et son regard doux, se cache un sacré caractère. Dounia Taarji ne se laisse pas impressionner et n'est pas du genre à baisser les bras. On l'a donnée partante à plusieurs reprises depuis qu'elle a accédé à ce poste en 2002 et à chaque fois elle préfère continuer «son combat».

Cet été encore, le marché s'est fait l'écho de quelques difficultés que la directrice du CDVM avait à convaincre son conseil d'administration du fondement de ses soupçons, appuyés par les résultats d'une enquête sur le terrain, sur une grande société de bourse de la place impliquée dans ce qu'on appelle déjà «l'affaire CGI». Elle aurait perdu son sang-froid et tapé sur la table menaçant de claquer la porte si le CDVM continuait à être «muselé». Selon quelques rumeurs, elle serait même pressentie pour un poste au FMI. Suite à «l'affaire CGI» ses détracteurs sont revenus à la charge et avancent même son limogeage imminent. Mais il en faut beaucoup plus pour ébranler la confiance de celle qui représente l'autorité de marché. Plusieurs mois plus tard, nous lui avons posé la question sur le sort de l'enquête autour des irrégularités relevées lors de l'OPV de

la CGI et s'il fallait considérer le dossier comme clos pour manque de preuves. Sa réponse en dit long sur les dessous de cette affaire:
«*Le CDVM travaille dans l'ombre, ce n'est pas parce les dossiers ne sont pas étalés sur la place publique que nous n'avançons pas. Pour la CGI il y a des investisseurs qui ont bénéficié d'allocations qui ne respectent pas les règles fixées par la note d'information, nous menons nos investigations pour livrer au conseil d'administration les éléments leur permettant de prendre leur décision*».
Dans de telles situations, la marge de manoeuvre est beaucoup plus grande que lorsqu'il faut prouver un délit d'initier, une manipulation de cours... Lorsqu'on a en face une population avertie, elle prend toutes les dispositions nécessaires pour dissimuler l'information et encore mieux les preuves de son incrimination.
Le CDVM n'est pas investi des mêmes pouvoirs de l'AMF (Autorité des marchés financiers) en France ou la SEC (Security exchange commission) aux Etats-Unis pour remonter la filiale jusqu'au bout et exiger les documents qui prouvent les conclusions de ses enquêtes.

La constitution de son conseil d'administration est telle qu'il lui est difficile parfois de faire valider certaines enquêtes pour les transmettre à la justice, conformément aux nouvelles prérogatives du CDVM. Le conseil d'administration est présidé par le ministre des Finances qui est assisté dans sa mission par l'inspecteur général au ministère de la justice et président de chambre à la Cour suprême, My Driss Idrissi Bichr, du directeur du Trésor, Zohair Chorfi, ainsi que du représentant de la direction monétaire et des Changes à Bank AIMaghrib, Hassan Alaoui Abdellaoui.
En plus de l'adjoint du directeur des études et des prévisions financières au ministère des Finances, fonction qui était occupée par Nizar Baraka, aujourd'hui ministre des Affaires économiques et générales, le conseil avait instauré une «commission paritaire d'examen», composée de quatre membres désignés intuitu personae pour un mandat de quatre ans. Cette commission est chargée d'instruire les faits susceptibles de donner lieu à une décision disciplinaire pouvant être prononcée par le CDVM et donner son avis au conseil d'administration.
Elle regroupe des personnalités prestigieuses connues pour leur expérience et leur connaissance du marché. Y figurent depuis 2004, Amyn Alami, président de CFG Group, Hassan Chami, chef d'entreprises et ex-patron de la CGEM, Azeddine Guessous, président directeur général de Maghrébail et figure incontournable du secteur des assurances, et Rabha Zedgui, professeur universitaire et directrice de la modernisation de l'administration au ministère de la Modernisation des secteurs publics. Ces personnes ont été reconnues pour leur intégrité et devaient apporter une bouffée d'oxygène au CDVM et un appui supplémentaire pour son impartialité.

Outre le renforcement de ses prérogatives, l'amendement de la loi régissant le CDVM lui a donné la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires, mais leur application est restée tributaire de l'adoption des décrets d'application du règlement général qui en définit la grille. «*Le CDVM souffre d'un blocage au niveau des pouvoirs que lui confère la loi. Pour qu'il agisse efficacement, il faut qu'il ait des pouvoirs d'investigation. La dissuasion est importante et c'est ce qui fait défaut* », note le directeur d'une nouvelle société de bourse indépendante.

Les responsables du CDVM misent sur 2008 pour débloquer la situation. Dounia Taarji nous déclare: «*Notre arsenal répressif est insuffisant, nous espérons être plus efficaces en 2008 avec l'entrée en vigueur du Règlement général, qui fixe le barème des sanctions pécuniaires que le CDVM peut prononcer. Mais cela fait déjà 4 ans que nous Attendons ce Règlement général, autant d retard pour l'utilisation d'un outil que la loi a prévu en 2004*». Le changement de présidence du conseil ouvre la voie à quelques espoirs. La directrice pourra ainsi remettre sur la table quelques dossiers ajournés jusque-là pour des considérations politiques ou des affinités partisanes. Fathallah Oualalou s'était personnellement engagé à en résoudre quelques-unes, mais le statu quo avait été maintenu.

« *A partir de 2008 on aura le pouvoir de sanction pécuniaire, actuellement le seul outil dont on dispose ce sont les sanctions disciplinaires, avec les avertissements, les blâmes et le retrait d'agrément. Le problème c'est la gradation des sanctions, sachant que lorsque nous contrôlons nous trouvons souvent de nombreux manquements peu importants mais fréquents, et qu'il faut aussi sanctionner pour que les règles puissent être respectées par tous. Or, avec les sanctions disciplinaires nous n'avons pas les outils pour sanctionner dès le premier manquement à la loi, avec les sanctions pécuniaires nous aurons un instrument plus modulable», explique Taarji. Pour la prochaine étape, le gendarme du marché veut «un conseil d'administration indépendant et à plein temps.*

Il serait temps de repenser le fonctionnement de l'ensemble du conseil d'administration, et d'aller vers un collège de personnalités reconnues expertes et indépendantes, notamment vis-à-vis du Ministre des Finances, pour permettre au CDVM de jouer pleinement son rôle". La bataille n'est pas gagnée d'avance.

Porte-à-faux

Le développement du marché, ces deux dernières années, a fait que les demandes de visas du CDVM pour des opérations de titres ou de financement sur le marché financier ont été pratiquement multipliées par quatre en dix ans. De 11 visas délivrés en 1997, le CDVM est passé à... 42 en 2007 (IPO, rachats d'actions pour régulation du marché, d'emprunts obligataires, d'émissions de billets de trésorerie, d'augmentations de capital dont une bonne partie réservée au personnel...)! Entre temps, le conseil assure le contrôle quotidien et l'accompagnement des professionnels au jour le jour, la réglementation et l'encadrement à travers l'émission de circulaires et l'élaboration de règles de nouveaux métiers et produits. Ce qui augmente nettement le niveau de risque auquel s'expose le conseil.

Pour reprendre le cas de la CGI, la décision de retirer le visa a mis le conseil en porte-à-faux au marché. Pourquoi n'a-t-il pas détecté la faille avant de donner son OK? Le CDVM mène-t-il ses enquêtes de manière efficace ou se contente-t-il d'un contrôle superficiel des données qui lui sont fournies ? Quels sont les critères retenus pour attribuer le visa et sont-ils toujours remplis?

Le débat sur l'efficacité et l'impartialité du CDVM est de nouveau relancé. Pour un professionnel, membre du conseil d'administration, «*la délivrance du visa ne vaut pas un passeport pour acheter. Le CDVM n'est pas là pour juger le fond, il juge la forme. Il a un canevas d'informations à communiquer et supposées permettre à toute*

personne qui prend la peine de lire de se faire une opinion. On part du fait que l'entreprise a mis les informations qu'il fallait Cela n'empêche pas que lors qu'il a des doutes ou qu'il reçoit des informations importantes, il peut enclencher une enquête». Même son de cloche auprès de Dounia Taarji: «*Nous filtrons au maximum, nous éliminons plusieurs risques, mais nous partons aussi du fait qu'il existe trois autres filtres dans le processus, à savoir les commissaires aux comptes, le conseiller financier et le conseiller juridique*», nous assure-t-elle. Mais où commence la responsabilité de l'un et où se termine celle de l'autre, rien n'est indiqué.

La tendance au niveau mondial est de renforcer la responsabilité de l'émetteur. Il doit être personnellement et pénalement responsable de ses comptes. C'est le modèle que veut adopter Dounia Taarji pour verrouiller au maximum le processus. Elle a déjà entamé des discussions dans ce sens avec chacun des métiers (commissaires aux comptes, auditeurs, analystes...) pour passer à une plus grande responsabilisation. Dans les marchés développés, c'est la place qui sanctionne. «*Nous sommes au même niveau de vigilance même plus que les organismes régulateurs étrangers.*
Si on prend l'exemple de Maroc Telecom cotée à Paris et à Casablanca, le CDVM a été plus exigeant pour préparer la note d'information que l'autorité française», affirme le gendarme du marché. Néanmoins, le rôle des commissaires aux comptes dans une opération d'introduction en bourse n'est pas suffisamment encadré. Le CDVM fait de la sécurisation de la chaîne une priorité du plan stratégique 2008-2010.
«*Il faut reconnaître toutefois que sur les 10—15 dernières années, nous avons eu un marché relativement propre, comparé aux scandales financiers qui ont caractérisé quelques marchés émergents tels que la Malaisie ou le Chili par exemple*», note un intermédiaire. Le constat est unanime auprès de cette frange de la population financière représentée par Youssef Benkirane, président du directoire de BMCE Bourse et président de l'APSB (Association professionnelle des sociétés de bourse). «*Toute la communauté financière a été surprise par l'évolution du marché et nous sommes tous les jours confrontés à de nouvelles situations riches en enseignements. Le CDVM a toujours été là pour accompagner les professionnels bien qu'il travaille en short staff'*, dit-il. Justement, Benkirane a touché à un point sensible du fonctionnement et surtout de l'efficacité de l'autorité de marché. Le CDVM n'a pas toujours les moyens humains et financiers de sa politique et a de plus en plus de mal à aller en profondeur dans ce qu'il entreprend. «*Sur le plan des ressources humaines, il est urgent de changer les statuts du CDVM ».*

Tant que ce n'est pas fait, il ne pourra jamais avoir en permanence et sur la durée, des profils pointus car il est incapable de leur offrir une rémunération similaire au privé», avoue un membre du conseil et un fin connaisseur du marché. L'autorité de marché n'est pas une administration publique comme les autres. Elle doit bénéficier d'un statut flexible qui lui permet d'adapter ses besoins en compétences aux exigences du marché de l'emploi. «*Il faut de grosses pointures au CDVM Aujourd'hui, le conseil les forme mais a beaucoup de mal à les garder. Tout le monde se sert chez lui*», reconnaît le directeur d'une société de bourse. Le phénomène le plus connu à Rabat, c'est la migration des cadres du CDVM vers Bank Al-Maghrib qui est en train de monter un département de recherche et d'analyse économique et a procédé depuis quelques années à un rajeunissement de ses

équipes. Certains y voient aussi la main de Abdellatif Faouzi, ancien directeur général du CDVM qui est actuellement à la Banque centrale et qui aurait appelé ses anciens collaborateurs faisant miroiter une belle évolution de carrière et une rémunération conséquente. Mais, il n'est pas le seul, les nouvelles sociétés de bourse aussi préfèrent avoir des gens fonctionnels dès le départ, notamment pour les postes de contrôle interne et pour cela, on regarde du côté du CDVM. Il faut dire que le statut de fonction publique, à quelques exceptions près, n'attire pas grand monde. Interpelée à ce sujet, Dounia Taairji admet que la situation est difficile: «*Nous passons beaucoup de temps à recruter des jeunes et nous avons beaucoup de mal à les garder pour des questions de salaire essentiellement. Il faut que le CDVM ait la latitude d'augmenter significativement les salaires pour que nous puissions relever les défis futurs*». Le CDVM est à un tournant décisif, la situation na pas toujours été à son avantage, mais utilisées convenablement, les critiques proférées à son encontre peuvent être utilisées par Dounia Taarji comme arguments de négociations pour gagner une nouvelle bataille, celle de la réforme des statuts et de l'indépendance du conseil d'administration. Son appel trouvera-t-il écho auprès du Trésor et du ministère de tutelle maintenant que le nouveau gouvernement est en place ?

Penser la cité numérique

Robert Solé
Le Monde du 18-01-2008

Les nouvelles technologies, qui permettent de saisir, traiter, transférer ou stocker des quantités phénoménales de données, changent peu à peu les rapports sociaux. Tout en modifiant notre rapport à la réalité, elles sont en train de donner naissance à une nouvelle citoyenneté

Les atteintes à l'environnement commencent à mobiliser la planète. Pourquoi la révolution numérique, dont les conséquences sont incalculables, ne provoque-t-elle pas une prise de conscience similaire? Si l'invention de l'imprimerie, au XV siècle, avait donné un immense élan à la diffusion des idées et du savoir, le numérique, lui, introduit un changement d'une toute autre ampleur. Car il ne s'agit pas seulement d'outils à la disposition du grand public (télévision, ordinateur, téléphone portable...), ni même d'une technologie, évoluant à une vitesse vertigineuse et permettant de saisir, stocker, traiter ou transférer des quantités phénoménales de données. La culture numérique envahit tout le social: elle affecte aussi bien nos comportements que nos valeurs et modifie notre rapport à la réalité.

Philologue, historien du religieux, Milad Doueihi se présente comme « un simple utilisateur d'ordinateur, un numéricien par accident». Coquetterie, qui cache une grande compétence en matière informatique, au point de rendre certaines pages de son livre difficilement accessibles au commun des lecteurs, contrairement à d'autres qui coulent de source. Dans un ouvrage d'un tout autre genre, Pascal Josèphe, homme de médias, expose de manière aussi claire que possible les enjeux du numérique, surtout dans le domaine qui est le sien : la communication.
Tous les métiers de l'écriture sont frappés de plein fouet par la révolution en cours. Les archives, par exemple. Rien n'est plus fragile que les documents numériques, souligne Milad Doueihi. En juillet 2006, d'un simple clic malencontreux, un technicien a effacé 800 000 images électroniques des archives du Fonds permanent de l'Alaska... Sans compter les actes délictueux: une attaque des lieux de stockage par des cyberpirates altérerait définitivement des documents irremplaçables. Nous faisons comme si l'information numérique sera toujours la même, toujours accessible, toujours interrogeable. Or, les normes, les formats et les fichiers changent continuellement. Plus encore: les archives numériques ne sont pas que mise en mémoire et stockage, mais « des sites de production du savoir ».

Cette nouvelle culture, nous dit le philologue, exige « une compétence numérique » qui est loin de se limiter au maniement des outils disponibles. Internet remet en question toutes les notions de copyright et de propriété intellectuelle. Le droit est en retard, notre réflexion aussi. Nous pensons encore en termes d'imprimé, parlant de « pages »

sur nos écrans, alors que la lecture n'y est plus linéaire : on navigue, on suit des liens, en se permettant de modifier ces documents numérisés. La distinction entre lecteur et auteur est effacée, les consommateurs deviennent eux-mêmes fournisseurs et distributeurs de contenus, des « consom-acteurs », comme les appelle Pascal Josèphe. C'est un « cinquième pouvoir » qui se met doucement en place.

Emiettement généralisé

Le numérique accentue et accélère deux grandes tendances sociales. La première est l'individualisation. Les écrans ne sont plus fédérateurs, c'est l'émiettement généralisé: chacun butine à sa guise, recevant ou produisant des informations ou des loisirs. « La société cesse de se définir comme un collectif structuré par des organismes médiateurs, déplore Pascal Josèphe, pour devenir un ensemble de micro-unités a l'échelle de l'individu, agitées par un mouvement brownien permanent. »

L'autre grand changement est l'immédiateté. Se détournant du passé et des idéologies, se méfiant d'un avenir anxiogène, le citoyen numérique vit dans l'instant. Les ordinateurs ont imposé leur rythme à l'Etat lui-même: lors d'une catastrophe ou un fait divers, les dirigeants politiques se mobilisent instantanément et se sentent obligés de résoudre les problèmes en direct. Les blogs, qui se multiplient, et Wikipédia, l'encyclopédie en ligne que chacun est libre de compléter, constituent pour Milad Doueihi « *les premières incarnations de la cité numérique émergente* ». Ces espaces virtuels évoquent l'agora grecque, ce sont les nouvelles places publiques, où l'on discute et décide de questions d'intérêt commun, où s'élabore même une politique. La cité numérique qui s'ébauche n'est ni une utopie ni une terre promise : elle a déjà son territoire, ses règles, sa gouvernance et, malheureusement, ses formes de violence, avec le cyberharcèlement et le lynchage en ligne.

La disparition des intermédiaires fragilise la société face aux risques de totalitarisme, remarque Pascal Josèphe, tandis que Milad Doueihi souligne un autre danger: les Etats peuvent mettre en place une censure draconienne, infiniment plus efficace que la censure « hors ligne ».

Autre sujet de préoccupation: la défense de la vie privée. Des entreprises stockent des données sur les goûts et les habitudes de leurs clients, Google garde la trace de toutes les navigations sur Internet... Une même personne peut avoir plusieurs adresses électroniques et une multiplicité de pseudonymes. A l'heure de « *l'identité polyphonique* », et alors que la Grande-Bretagne étudie le premier projet de numérisation biométrique à l'échelle d'un pays, il va falloir redéfinir la vie privée.

Retrouvant sa spécialité, Milad Doueihi voit dans la culture numérique « *la seule rivale de la religion* », avec ses prophètes et ses prêtres, ses institutions et ses chapelles, ses croyants, ses contestataires et ses schismatiques. Déjà, son langage a commencé à remodeler les langues écrites et parlées... L'historien propose « *d'étendre au logiciel la tolérance au sens religieux et social* ». C'est-à-dire l'accès de tous les hommes au réseau et aux objets numériques, mais aussi l'acceptation de la différence et de la dissidence dans cette tour de Babel qu'est la Toile. Nous n'avons encore rien vu. La cité numérique vient tout juste de naître.

Entretien avec Delphine Gardey : « Les écrans ont une politique »

Historienne et sociologue, maître de conférences à l'université ParisVIII-Saint-Denis et à Sciences Po. Paris, Delphine Gardey publie « Ecrire, calculer, classer, Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines » *(La Découverte, 324 p., 25€).*

Afin de comprendre notre modernité, dites-vous, il faut l'inscrire dans l'histoire de ces gestes élémentaires que sont l'écriture, le calcul, l'archivage. Pourquoi?

Les sociétés occidentales se caractérisent par l'importance qu'elles accordent à l'écrit. A partir de l'époque moderne, celui-ci émerge comme le bon moyen de gérer les affaires publiques et privées. La place de l'administration dans les démocraties occidentales en témoigne. Au cours du XIXème siècle, cette mutation touche également le monde du commerce et de l'industrie : les transactions tendent à devenir des inscriptions. En Angleterre, par exemple, jusqu'au début du XIX siècle, il est fréquent de marquer une créance par une entaille sur un bâtonnet. L'écriture des calculs et des comptes l'emporte : calculer, c'est de plus en plus écrire, « *poser sur le papier* » multiplication ou une division. L'écrit joue ainsi un rôle essentiel dans l'histoire de la démocratie, et notamment de deux de ses institutions : la justice et le Parlement. Inspirés par l'esprit de la Révolution, des hommes proposent, avec la « tachygraphie » (méthode d'écriture abrégée) par exemple, d'enregistrer mot à mot les paroles prononcées dans les Assemblées. L'idée de compte rendu témoigne d'un désir nouveau, celui de « rendre des comptes ». Disposer de tels comptes rendus judiciaires et parlementaires est un facteur décisif pour le développement de l'opinion, de la libre discussion, du récit historique!

Dans les années 1890, nos sociétés ont connu une « précipitation » des manières d'écrire, de compter ou de classer. Selon vous, cette révolution de l'information était aussi une révolution morale et politique. Qu'est-ce à dire?

Ces transformations s'accélèrent considérablement à la fin du XIXe siècle, en effet, par l'entrée en scène du monde des affaires américain. Aux Etats-Unis, l'inventivité technologique est alors considérable. C'est le lancement de la Remington, des machines à copier et à reproduire les documents, à calculer, écrire, compter. La vitesse devient un impératif dans l'administration, car écrire, calculer et classer sont devenus des opérations indispensables au développement de l'industrie et du commerce. La vente par correspondance est un exemple emblématique: si l'on veut que les objets circulent, il faut un suivi administratif et gestionnaire, que les vieux livres de comptes (registres reliés) ne suffisent plus à assurer. La grande révolution de la période, c'est l'invention de la fiche comme unité d'information. La fiche est l'infrastructure cognitive de l'entre deux- guerres, l'instrument de la gestion de la distance et de la complexité. Elle est au coeur d'une nouvelle machinerie de « traitement de l'information» — les machines à statistiques — qui transforment à son tour les façons de gouverner et de décrire le monde.

L'actuelle révolution numérique bouleverse l'ensemble de notre outillage mental et ce, jusque dans nos actes les plus quotidiens : quelles pourraient être

ses conséquences sur l'idéal démocratique?

Au-delà de ce que les technologies (et les idéologues) promettent, il faut rendre compte des conditions organisationnelles et humaines qui sous-tendent nos « outillages », fussent-ils mentaux. La révolution numérique repose sur des infrastructures qui puisent leurs origines et leur imaginaire dans le monde militaire et s'appuie sur des formes spécifiques de division du travail ou de distribution du capital. Derrière l'écran lisse de nos ordinateurs, il y a des infrastructures, du travail, des humains. Ce sont par exemple ces femmes indiennes qui numérisent des documents au kilomètre. Comme l'indique Donna Haraway dans son *Manifeste Cyborg* (Exils ed.), les artefacts, même « virtuels », s'inscrivent dans du matériel, de l'économique et du social. C'est en ce sens qu'ils « *ont une politique* ». Il ne faut pas oublier que les arrangements avec les technologies sont des arrangements sociaux et qu'ils peuvent être faits autrement.

NTIC - GRH

Collectivités locales : Bientôt les télé-services !

L'Economiste du 15 juillet 2007

Récupérer des documents administratifs est un vrai parcours du combattant. Et surtout une tâche frustrante et désagréable qui demande un sang-froid à toute épreuve. Elle est certes loin, la bureaucratie lourde qui était de mise il y a des années, mais rien n'est encore arrivé à bout de la légendaire inefficacité des services locaux. Voici un décor où chacun a dû se retrouver un jour des petits guichets, des fonctionnaires à la mine renfrognée, des services mal indiqués et l'absence des files et espaces d'attente. La machine est tellement outillée que l'on croit difficilement en un possible changement. Surtout s'il est aussi radical que celui dévoilé mercredi dernier par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) lors de l'ouverture de la 3e édition du Forum de l'administration numérique à Casablanca.
L'offre de la DGCL veut métamorphoser la gestion des services locaux par un coup de baguette...numérique.

Depuis 2003, date du lancement de la stratégie e-Maroc, tout le travail était concentré sur la création de portails et sites Web pour les administrations. Un bilan décevant pour une stratégie nationale annoncée en grande pompe. Et encore, le portail national «Maroc.ma» a beaucoup trébuché avant de voir le jour, les portails des villes ont petit à petit— suivi. Hormis les quelques sites particulièrement performants du ministère des Finances, des douanes ou de l'office des changes, par exemple, la présence du gouvernement marocain sur toile est loin d'être satisfaisante. On est encore bien loin de «l'administration» électronique. Celle-ci est censée, en plus de l'information, offrir des services.

Ce sont vraisemblablement les communes, toujours critiquées, pour leur gestion archaïque qui vont, en premier, franchir le pas vers les services électroniques. Le programme «e-gov pour les collectivités locales» est centré sur le citoyen et donc fait de téléservices un axe majeur. L'auteur du plan, à savoir la DGCL, qui a fait preuve d'un grand esprit pratique a apporté un calendrier de réalisation pour convaincre.
Concrètement, il s'agit d'une stratégie sur deux axes. Le premier concerne la gouvernance, le second touche aux systèmes d'information des collectivités locales.

Pour le premier volet, la direction propose d'abord d'améliorer l'accès à l'information. «La télévision, la radio.., sont des médias de masse à travers lesquels il est difficile d'isoler sa cible», indique Nourreddine Boutayeb, wali directeur des collectivités locales. «Le choix d'internet comme outil principal de communication s'explique par le taux croissant de connectivité au Maroc, surtout chez les jeunes. Aussi c'est un média dont la pertinence ne se limite pas au court terme», poursuit-il.
Les portails des villes devront remplir la fonction informative via un contenu vulgarisé, accessible et constamment actualisé.

Risque de se poser le problème des ressources financières pour l'achat de l'espace d'hébergement, la conception du site et des ressources humaines pour l'entretien et l'alimentation des sites. La DGCL compte venir au secours des communes à travers un package de services. L'achat de l'espace d'hébergement et des applications de création des sites se fait au niveau du ministère de l'intérieur. Cet achat en gros devrait réduire le coût.
En fait le mot d'ordre de cette stratégie est la « mutualisation ». Celle-ci ne concernera pas uniquement l'acquisition des équipements mais aussi l'assistance. Concrètement, le ministère envisage la création d'un centre de gestion qui disposera des compétences nécessaires. Il comportera des unités propres à chaque commune et celles-ci y auront un accès réservé. Le centre s'occupera de tout le travail de back office: lutte contre les virus, actualisation des licences...

La DGCL procédera ensuite à la conception de petits packs que la commune peut acquérir à des frais très bas. Le choix du logiciel libre et non des solutions propriétaires est le principal facteur qui permettra de réduire le coût du projet. Question contenue, la DGCL propose l'externalisation, les ressources humaines des communes n'ayant pas les compétences nécessaires. Là aussi, le projet met en place un plan de labellisation de sociétés privées qui seront habilitées à alimenter les sites. Le tout couronné d'une proposition de financement pour les communes les moins nanties.

Le plus dur : L'état civil

L'un des principaux métiers des collectivités locales est la gestion de l'état civil et tout ce qui va avec en termes de documents: extrait d'acte de naissance, certificat de naissance, certificat de célibat, certificat de fiançailles, certificat de décès... Un volet qui concerne les 30 millions de Marocains! Toutes ces précieuses informations sont aujourd'hui sauvegardées tant bien que mal dans des vieux registres rongés par les acariens. Les conséquences de cette méthode artisanale se font sentir tous les jours avec des noms mal saisis, des adresses erronées sur les certificats... L'informatisation de toutes les données de l'état civil sera lancée octobre prochain. Ce chantier laborieux prendra, selon les estimations de la DGCL, 3 ans. Ceci-dit, le pack «état civil» sera prêt à partir d'août prochain. Chaque arrondissement qui aura bouclé sa numérisation peut immédiatement passer au télé-service. Le ministère propose dans ces packagings la procédure de numérisation, l'application informatique nécessaire, le financement de la formation du personnel et des équipements (selon les moyens de chaque commune). Une fois cette étape franchie, le citoyen aura la possibilité de demander tous ces documents administratifs via Internet ou SMS et de les recevoir pas courrier ou les retirer sur place. Le tout sera verrouillé grâce à des codes d'accès. Le paiement des timbres et redevances à distance sera pour sa part possible grâce à un système de prépayer via des comptes rechargeables. Le concept risque de révolutionner le service local, pourvu que le public y adhère. Pour les adeptes des bonnes vieilles méthodes, il restera le système de dépôt de demande dans des boites aux lettres ou encore la méthode classique des guichets.

Le logiciel libre va également faciliter la création de téléservices en ligne. Dans un premier temps, les sites des communes peuvent servir pour les demandes d'autorisation dans le domaine de l'urbanisme , pour les réservations des lieux publics (terrains, théâtres...). Les premiers télé-services seront disponibles à partir de février 2008. Cela dépendra de la volonté de chaque commune. En tout cas, la DGCL, elle, se fixe des délais encore plus serrés pour la création de son portail avec télé-services au profit des communes, question de donner l'exemple. La mise en ligne de son site est prévue pour novembre prochain.

NTIC - GRH

La mobilité, source d'ouverture de portes sur le réseau

Laurent Bellefin, Directeur des opérations sécurité, Solucom
CIO, Janvier-Février 2007

Entretien avec Laurent Bellefin, Directeur des opérations de sécurité chez Solucom, pour qui la mobilité fragilise le SI, mais les vulnérabilités peuvent être maîtrisées par un effort d'intégration.

CIO : La mobilité est-elle réellement synonyme de menace pour la sécurité du système d'information?

LAURENT BELLEFIN (LB):
Malheureusement oui, et pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la mise en place de services de mobilité est forcément synonyme d'ouverture de "portes" supplémentaires sur le réseau interne de l'entreprise, qui peuvent être autant de points d'entrée pour des tentatives d'intrusion. Les réseaux utilisés de plus en plus souvent pour ces services sont parmi les plus vulnérables : Internet et WiFi. Ensuite, les postes nomades sont susceptibles d'être infectés par des codes malveillants, qui peuvent se propager sur le réseau interne.

Enfin, les risques de fuites d'informations sont augmentés : les échanges peuvent être interceptés et écoutés, et les données stockées sur le poste portable peuvent être perdues en cas de vol ou de perte. Selon le Clusif (Club de la sécurité de l'information français), 44 % des entreprises ont subi des vols de matériels en 2005. Les ordinateurs portables sont au premier rang de ces vols.

Il faut aussi souligner que le problème autrefois cantonné aux ordinateurs portables concerne désormais l'usage de

PDA communicants, et l'accès au SI de l'entreprise depuis des postes non Maîtrisés (PC â domicile, cybercafé,

Hôtels...): trois modes de connexion à traiter au lieu d'un seul !

CIO : Ces menaces peuvent-elles maintenant être réellement maîtrisées?

L. B. : Oui, mais en acceptant de consentir un effort significatif d'intégration. C'est le cas pour les ordinateurs portables, avec l'utilisation de technologies de protection maintenant bien maîtrisées (firewalls personnels, échanges chiffrés via IPSec ou VPN SSL, authentification forte de l'utilisateur...).

Dans ce domaine, la tendance est à la mise en place d'une chaîne de sécurisation unique quel que soit le média de transport utilisé (WiFi, Internet DSL...). Deux nouveautés majeures : d'abord, l'implémentation de plus en plus fréquente d'outils de chiffrement des données stockées sur le poste de travail, pour éviter la divulgation de ces données en cas de vol de l'ordinateur.

En second lieu, l'utilisation de techniques de contrôle de conformité qui vérifient la configuration du poste nomade avant de l'autoriser à se connecter au réseau interne, et qui déclenchent le cas échéant les mises à jour nécessaires.

CIO : Et pour les autres modes de connexion?

L. B. : L'accès au SI depuis des postes non maîtrisés est maintenant possible dans de bonnes conditions de sécurité grâce aux solutions de type VPN SSL. Ces dernières créent sur le poste de travail une "bulle" étanche, une sorte de "bureau virtuel" et effacent toute trace de la connexion en fin de session.

Mais c'est la connexion des PDA communicants qui reste aujourd'hui la plus complexe à traiter, avec des solutions encore peu matures et mal intégrées.

CIO : Sur ce dernier point, on a beaucoup parlé du Blackberry:faut-il encore en avoir peur?

L. B. Sur le Blackberry, la controverse porte sur la confidentialité, les données échangées étant véhiculées via des serveurs maîtrisés par RIM, le fournisseur du produit.
Cette solution présente de nombreux avantages, notamment une grande simplicité de déploiement puisqu'elle est intégrée. RIM a proposé récemment des solutions de surchiffrement des échanges pour rassurer ses clients, mais cette solution présente des inconvénients d'ergonomie et de performance.

Paradoxalement, le Blackberry est nativement mieux sécurisé que les solutions concurrentes prises dans leur configuration basique. Sur ces solutions concurrentes, par exemple, celles utilisant Windows CE, il est toutefois possible d'aboutir à un meilleur niveau de sécurité.

Ce niveau sera atteint au prix d'un effort d'intégration important, et sur la base de solutions peu matures et pas forcément pérennes.

Dans tous les cas, la sensibilisation des utilisateurs des services de mobilité aux risques et aux bonnes pratiques d'utilisation reste de mise.

Interrogations sur l'évaluation des performances

Brahim KIRMI, Professeur à la faculté de Droit de Tanger
REMALD N° 74- mai-juin 2007

A vrai dire, l'évaluation remonte à la nuit des temps, l'homme a toujours porté des appréciations sur son environnement. Mais, ce n'est que depuis quelques dizaines d'années que ces évaluations ont été envisagées dans le cadre de la vie professionnelle et quand on se remémore les relations, parfois tendues, entre les partenaires sociaux, on imagine bien que l'introduction de tel système ne se fait pas sans heurts.

Qu'entendre par évaluation ?

L'évaluation des performances intéresse généralement deux niveaux :

-celui de l'encadrement qui doit établit ses choix d'augmentation salariale;

-et celui de l'entreprise qui souhaite disposer de moyens de suivi de l'ensemble de son personnel pour procéder à des mouvements inter-services ou à évaluer les potentiels.

Pour l'organisation les objectifs poursuivis et l'évaluation sont variés :

- prendre en compte le mérite dans les promotions et les augmentations ;
- promouvoir le dialogue et la motivation ;
- renforcer la compétence ;
- favoriser la mobilité et le recrutement interne ;
- fournir aux collaborateurs un cadre de référence et responsabiliser la hiérarchie en matière de performance, etc.

Pour atteindre ces objectifs, l'entretien d'évaluation et de développement, a essentiellement pour objet de:

- constater avec un collaborateur, les aspects positifs et négatifs de son travail, de son comportement et d'en rechercher les causes ;
- aider: ce collaborateur à remplir au mieux sa fonction, à assumer son intégration et à maîtriser le mieux possible son avenir ;

L'entretien, pour être fécond, portera sur

* Le bilan de l'activité par rapport à la tâche ou aux objectifs de la période écoulée et la fixation pour la période qui s'ouvre.
* Le bilan de carrière en analysant les problèmes de l'employé par rapport à ces objectifs et la recherche de solutions à ces problèmes[1].

Derrière ces formulations se cache une raison fondamentale : contrôler et surveiller les employés. Autrement dit, mettre la performance de l'employer sous contrôle hiérarchique en vue de l'inciter à faire plus et mieux et pour ce faire, d'instituer une sorte de rituel : un entretien au cours duquel le chef met en débat la gestion de la performance de l'employé.

Mais pourquoi il est nécessaire d'imposer un système d'évaluation? Pour quelles raisons le personnel ne donne pas spontanément le meilleur de lui-même et

[1] Ces solutions peuvent être des formations, des moyens mieux adaptés, etc.…

pourquoi les chefs ne contrôlent pas spontanément la performance de leur personnel?
La réponse à ces deux questions est complexe. Mais on peut citer un ensemble de raisons :

- Manque de compréhension des exigences : les employés ne voient pas clairement ce qu'on attend d'eux et les conséquences pratiques de leurs efforts. Pour les chefs, ils ne comprennent pas leur rôle, ils ne sentent pas responsables de la performance du service dont ils ont la charge.

- Manque de compétence : les employés n'ont pas les compétences suffisantes pour réaliser une performance satisfaisante. Et pour les chefs, ils ne savent pas comment évaluer la performance et gérer l'entretien de performances.

- Manque d'intérêt personnel : les employés ne voient pas ce qu'ils auraient à gagner à déployer davantage d'efforts. Du côté des responsables, ils ne voient pas pourquoi ils s'épuiseraient à exercer des contrôles sur leurs subordonnés.

- Sentiment d'impunité: les employés, surtout dans les administrations publiques, sont convaincus qu'ils ne risquent rien et peuvent donc consentir le minimum d'efforts. Quant aux responsables ils ne voient pas pourquoi ils se mouilleraient lorsque les manquements manifestes de certains de leurs collègues restent sans réaction de la part de la direction.

- Manque de sens : les employés ne voient pas l'utilité de leur travail, ils ont l'impression que, quoi qu'ils fassent, "de toute façon, tout le monde s'en fiche". De leur côté les chefs ne voient pas l'utilité d'un surcroît de performance. Ils redoutent, en outre, d'affronter leurs personnels, ils ont peur, surtout s'ils sont sûrs de ne pas recevoir l'appui de la direction générale.

En principe, un système d'évaluation des performances devrait viser précisément à contrecarrer ces diverses sources de démotivation et devrait conduire donc à

- Abolir le sentiment d'impunité.
- Identifier les déficits de compétences.
- Restaurer une équité de travail.
- Clarifier le rôle et les objectifs des chefs comme des subordonnées.
- Et surtout récompenser le mérite.

La récompense du mérite devient un enjeu de l'équité. "A chacun selon sa fonction", "à chacun selon ses compétences", vient s'ajouter "à chacun selon ses mérités". Certes, occuper un poste, posséder les compétences requises pour l'assumer sont insuffisants. Encore faut-il fournir les efforts convenables et atteindre la performance.
Notre article, qui porte sur l'évaluation des performances comme outil de GRH, tentera de répondre à sept questions fondamentales

1. Qu'est-ce que le mérite?
2. Qu'est-ce que la performance d'un employé?
3. A quelles conditions l'évaluation de la performance est-elle susceptible d'encourager la performance ?
4. Quelle articulation entre performance individuelle et performance collective?
5. En quoi l'appréciation [2]des performances est-elle susceptible de heurter les logiques du statut, de la fonction et de la compétence ?

[2] Appréciations et évaluations seront utilisées comme synonymes

6. Quels sont les erreurs et les conflits relatifs à l'évaluation ?
7. Quelles sont les dysfonctions, les obstacles et les écueils de l'évaluation des performances ?

1. Qu'est-ce que le mérite?

Pour mériter une récompense, il faudrait fournir des efforts et surmonter des difficultés si bien que l'obtention de cette récompense soit considérée comme juste. La notion de mérite est donc une notion morale. Elle évoque l'effort personnel et les obstacles surmontés qui rendent une personne digne d'estime et de récompense. Dans le cas contraire, elle évoque le risque d'encourir une sanction. Ici, la notion de mérite renvoie à la notion plus générale de responsabilité[3]. La notion de mérite est ambiguë et contingente, elle dépend des croyances et des préjugés ; en tout cas, elle n'est pas réductible à une performance objective.
Certaines équipes sportives petites et moins préparées ont parfois plus de mérite de décrocher une deuxième place qu'une équipe de renommée et bien préparée décrochant la première place dans le classement général. Et, de l'employé qui prend des initiatives et livre une performance mauvaise ou celui qui se contente d'observer strictement les ordres et atteint une performance supérieure au premier, qui est donc le plus méritant ? La notion de mérite est délicate. En l'absence de définitions précises, elle fait apparaître des dérapages[4].
Pour éliminer toute forme de dérive, nous pensons que le mérite ne se réduit pas à la performance individuelle du collaborateur. A dire vrai, entre le mérite et la performance de l'employé, il y a un certain nombre de médiations :

- la compétence;
- la technique;
- la situation de travail;
- l'organisation;
- le pouvoir, etc.

Primo, la médiation de la compétence : Point de performance sans compétence. L'employé le plus zélé n'atteint aucune performance s'il n'est pas compétent. C'est pour cette raison que l'évaluation doit prendre en considération les efforts déployés par l'employé pour développer ces compétences.

Secundo, la médiation de la technique L'insuffisance ou l'inexistence d'outils appropriés n'entraîne aucune performance. A l'opposé, l'accroissement de la performance peut résulter de la modernisation technique sans nécessiter des efforts humains importants.

Tercio, la médiation de la situation de travail : l'environnement du travail (les collègues, les chefs, l'organisation de travail, les conditions du travail, etc.) peut constituer un obstacle au bon vouloir de l'employé, auquel cas tous ces efforts ne se traduisent par aucun accroissement de la performance.

Quarto, la médiation de pouvoir : un acteur a d'autant plus de chance d'influencer la performance qui l'a le pouvoir d'influencer tous ceux qui participent avec lui au résultat.
Quinto, la médiation de l'organisation : une organisation bureaucratique caractérisée par le formalisme, la lenteur des décisions, la multiplicité des niveaux hiérarchiques, le manque de coordination, la défaillance de système d'information et de communication, peut

[3] D'Aboville(A) & Bernie(N.M), l'entretien annuel en questions, Paris, Ed. d'Organisation, 1995
[4] Certains responsables appellent « mérite » : la loyauté, le fayotage, la soumission ; pour d'autres, c'est l'obéissance, la conformité sociale, les témoignages d'admiration.

réduire la performance d'un employé[5].l'évaluation doit prendre en compte l'état de l'environnement économique en l'occurrence le marché.

Sixièmement, la médiation du marché[6] : Le bon vouloir du monde n'entraîne aucune performance si la qualité du produit ou du service n'est plus au rendez-vous. C'est pourquoi
L'évaluation doit prendre en compte l'état de l'environnement économique, en l'occurrence le marché.
On comprend maintenant que la notion du mérite est complexe, polysémique, à la fois subjective et objective; on comprend aussi qu'elle est contingente et que la performance dépend de plusieurs facteurs.
S'il est évident que le mérite ne se réduit pas à la performance, il est également manifeste que si les employés flânent, aucune performance ne sera possible. A notre sens, si le mérite individuel est loin d'être la condition suffisante de la performance, néanmoins il en est une condition nécessaire.il nous paraît difficile, si non impossible, pour une organisation, pour qu'elle soit régie par un principe de performance, de négliger toute référence au mérite de ses collaborateurs.

2-Qu'est-ce que la performance d'un employé?

De quelle performance parle-t-on ? De la performance pour le client sous la forme de produits ou de services de qualité ? Pour le personnel, sous la forme de salaire élevés ? De la performance pour l'actionnaire sous la forme de dividendes élevés ? Aussi, parle-t-on de la performance individuelle ou de la performance collective ? Les praticiens évoquent la "contribution à la valeur ajoutée". Comment alors estimer cette contribution ? Peut-on concevoir la performance en termes de qualité du travail, de quantité de travail, de qualité des rapports humains ? Si tous ces éléments à la fois, dans quelle proportion alors ? La qualité ou la créativité ne peut devenir un alibi pour justifier une productivité médiocre. De plus, les fonctions qui délivrent un output quantifiable deviennent très rares. Le développement des services, l'inscription des postes de production dans des systèmes technologiques complexes, la multiplicité du travail en équipe rendent la contribution de chacun de moins en moins mesurable. De plus, la productivité de certaines fonctions est difficile à chiffrer.
L'on ne peut arguer de cette difficulté pour se soustraire au principe de performance. Quels que soient les contextes de travail, qu'ils soient propres à l'entreprise privée ou à l'administration publique, il est toujours un point de départ possible, celle d'un rapport entre un ensemble de prestations délivrées par un employé, un service, ou un département et l'ensemble des ressources qui sont utilisées pour délivrer ces prestations. La performance augmente ou baisse en même temps que ce rapport. Certes, il n'est pas toujours facile, d'identifier les prestations en quantité et en qualité, ni d'évaluer les différentes ressources utilisées et encore moins facile de définir le seuil de performance acceptable. En pratique, cette analyse ne peut s'opérer sans un dialogue avec les acteurs concernés et sans prendre en compte les performances passées et les performances d'autres employés dans des fonctions similaires.

[5] A quoi sert-il de réduire de moitié les délais de traitement des dossiers si ensuite les documents traînent sur le bureau du directeur pour être signés ?
[6] Si le service ou le produit ne répond plus au besoin du client, le vendeur le plus zélé n'atteindra pas ses objectifs

3. A quelles conditions l'appréciation des performances conduit-elle à encourager la performance de l'employé? A quelles conditions, par exemple, l'évaluation qui se pratique à l'administration publique pousse-t-elle les fonctionnaires à se réaliser ?

Cette question porte donc sur les conséquences de l'appréciation des performances. La réponse à cette question dépend de chaque individu une mauvaise notation peut apparaître pour un employé comme un blâme, donc l'inciter à redoubler d'effort, et pour un autre comme une triste confirmation de son incapacité, donc aggraver sa démotivation.

Malgré le caractère peu pragmatique de cette réponse, il semble possible de dégager quelques principes d'ordre général.
De prime abord, la performance doit entrer dans le champ des possibilités de l'employé:
Celui-ci doit se sentir capable d'accomplir les tâches qui lui sont assignées ; on parle dans ce cas de la condition d'auto-expectation. En plus, il doit être convaincu que les tâches, convenablement réalisées, mèneront effectivement à la performance et que l'entreprise réagira positivement à ses efforts aussi bien que négativement à son manque d'effort. Ici, on parle de la condition d'instrumentalité.

Ensuite, l'employé doit attacher lui-même une valeur à cette performance il s'agit de la condition de valence. Les valences sont potentiellement nombreuses: un employé peut se soucier de sa performance parce qu'elle est la condition de sa sécurité d'emploi, d'une augmentation salariale ou d'une promotion. Il peut y voir un moyen d'échapper à certaines sanctions comme il peut la concevoir, a contrario, comme une confirmation de sa valeur propre et y puiser une fierté. Il peut voir dans sa performance le moyen d'atteindre d'autres finalités à laquelle il est attaché : le respect des collègues, la reconnaissance de la hiérarchie, la satisfaction des clients ou des usages, la qualité du service public, etc.

Enfin, l'employé doit avoir le sentiment d'une équité du système d'appréciation : d'une part, le sentiment que tous les employés sont appréciés selon des critères comparables et d'autre part, le sentiment que les valences sont elles-mêmes équitables. En revanche, si l'employé est persuadé qu'une même marque de performance est sanctionnée dans un cas, toléré dans un autre, ou que les mêmes efforts sont tantôt récompensés, tant ignorés, le sentiment d'injustice qu'il concevra risque fort de ruiner toute sa motivation. L'appréciation des performances ne peut alors que livrer les résultats décevants et devenir une source chronique d'indignation ou de ressentiment. Dans les administrations publiques certains fonctionnaires négligent leurs tâches sans jamais être inquiétés : ce laxisme finit par démotiver les plus consciencieux.

4. Quelle articulation entre performance individuelle et performance collective?

Entre la performance individuelle et la performance collective d'une organisation, il est bien des médiations qui tiennent à la compétence et à la motivation des collègues, la coordination entre les services, la communication, l'organisation, la stratégie de l'entreprise, etc. il ne suffit pas de rassembler des

employés individuellement performants pour obtenir une équipe de travail performante; encore faut-il que, cette équipe soit complémentaire, solidaire, les employés s'entraident, communiquent entre-eux, que la stratégie soit bien définie, etc. Nous l'avons dit, le mérite est une composante parmi d'autres de la performance. La notion de performance ne va pas de soi, elle est complexe et multidimensionnelle. Elle s'inscrit nécessairement dans le cadre plus général d'une performance collective.

Le rapport de la performance individuelle à la performance collective est à la fois cognitif et affectif. Cognitif, il faut que l'employé se représente le rapport entre son travail et les résultats du service et de son organisation; par conséquent, il faut qu'il existe des indicateurs de performance au niveau du service et une information claire sur les résultats. Le rapport de la performance individuelle à la performance collective est aussi affectif, il faut que la performance du système soit vécue comme légitime.
En fait, ce problème de légitimation se pose plus dans le privé que dans le public. Dans le secteur privé, le partage des fruits de travail se pose avec acuité. Le manque de performance menace l'entreprise dans sa survie. Ainsi, la performance est une nécessité largement partagée dans l'entreprise et dans l'administration.[7]

5. Ces remarques nous conduisent à envisager les articulations et les contradictions possibles entre la logique du mérite et les logiques du statut, de la fonction et de la compétence.

A maints égards, il est clair que la logique du mérite menace directement la logique du statut. Celle-ci privilégie le formalisme, l'impersonnalité, l'égalité catégorielle et le diplôme, celle-là entraîne presque inévitablement l'individualisation, la prise en compte des situations spécifiques et donc le risque d'arbitraire. Lorsque l'une conçoit la justice comme égalité de traitement pour une catégorie et une ancienneté donnée, l'autre la comprend d'abord comme équité de traitement, c'est-à-dire comme un rapport entre des contributions et des rétributions. De même, les logiques de la fonction ou de la compétence et la logique du mérite ne sont pas toujours mutuellement compatibles. Entre deux employés dont l'un assume une fonction de niveau plus élevé que l'autre et montre plus de compétence, mais moins d'enthousiasme, d'effort, d'énergie et de disponibilité dans son travail, à qui accorder une augmentation ? On peut discuter longtemps. En pratique, les organisations cherchent à concilier, plutôt qu'à opposer ces principes.

6. Quels sont les erreurs et les conflits relatifs à l'évaluation ?

Diverses erreurs peuvent se produire lors de l'opération d'évaluation ce qui compromet ainsi sa validité. Nous énumérons dans la suite les erreurs identifiées par les chercheurs.[8]

-L'erreur d'indulgence : souvent commise de façon intentionnelle, c'est surtout afin d'éviter les conflits potentiels avec leurs subordonnés que les chefs

[7] Un manque de performance dans l'administration publique est toujours payé par une tierce personne. Ce sont les usagers qui paient, soit directement, par une moindre qualité des soins pour les patients, des délais, d'attentes invraisemblables pour les justiciables, …soit indirectement lorsqu'un déficit de performance nécessite d'engager davantage de personnel, donc de consommer des ressources qui ont pu servir à d'autres finalités.

[8] Lévy – Leboyer (CL), Evaluation des personnels. Quelles méthodes choisir? Paris, éd. D'Organisation, 1990

surestiment volontairement le rendement des employés plutôt que de donner une appréciation objective de leur performance. Cette situation se produit le plus souvent lorsque l'organisation n'oppose aucune sanction à ce genre de pratique et qu'il n'existe aucune exigence concernant la notation.

-L'erreur de sévérité : à l'autre extrême, on retrouve, l'erreur de sévérité, que l'évaluation commet lorsque le chef fournit systématiquement une évaluation défavorable, peu importe le niveau de performance constaté. La plupart du temps cette erreur émane d'évaluateurs inexpérimentés, d'individus qui ont une faible estime d'eux-mêmes, de supérieurs récemment promus qui tentent d'impressionner leurs propres supérieurs par leur rigueur ou de personnes qui utilisent le système d'évaluation pour "régler des comptes".

- L'effet de Halo : c'est la tendance à généraliser à tous les aspects de la performance une évaluation positive ou négative née de l'observation d'un seul aspect de la performance. Ainsi, parce qu'un employé est assidu et ponctuel, on sera porté à l'évaluer positivement sur les autres aspects de son potentiel comme l'initiative, l'autonomie, etc.

Il est possible de réduire les trois erreurs mentionnées précédemment par des séances de formation où on privilégie les renversements de rôles (supérieurs-subordonné) et le renforcement de la confiance en soi. Egalement par l'établissement de critères précis pour chacune des dimensions du rendement et par l'évaluation distincte de chacune de ces dimensions.

-L'erreur de tendance centrale : Plutôt que d'utiliser les extrêmes, les évaluateurs ont tendance à "éviter les risques" et à maintenir leurs évaluations dans la moyenne, même lorsque les niveaux de rendement varient. Elle se produit lorsqu'il est difficile d'observer directement ou régulièrement le comportement de leurs subordonnés.

-L'effet de la première impression et l'effet de la dernière impression: il est extrêmement difficile aux évaluateurs de se rappeler toutes les particularités des comportements des titulaires de postes. Cette situation peut rendre les évaluateurs vulnérables à l'influence de l'information initiale ou récente.

- L'effet de contraste : il se produit lors de l'évaluation en cours. Ainsi, la comparaison d'un employé avec l'impression qu'un employé moyen est excellent. De même, lorsqu'un employé moyen est comparé à des employés exceptionnels, il pourra sembler faible.

-L'erreur de similitude : Plusieurs recherches ont démontré que l'on juge plus favorablement les gens qui nous ressemblent, soit parce qu'ils proviennent du même milieu social, qu'ils ont les mêmes opinions, les mêmes intérêts, etc. cette tendance peut bien sûr fausser un jugement au moment de l'évaluation des performances.

Outre les difficultés techniques et psychologiques que peut rencontrer l'évaluation pour poser un jugement juste et objectif sur la performance de ses collaborateurs, une série de facteurs font de l'évaluation un enjeu stratégique, et donc par essence un objet susceptible d'être manipulé par les intervenants.

- **Les différences de perspectives:**

Une des raisons pour lesquelles la réalisation des évaluations pose souvent un problème tient à la différence des perspectives qu'adoptent l'évaluation et

l'évalué par rapport à cette activité. L'évalué fonde habituellement sa perception sur des facteurs extérieurs ou environnementaux susceptibles d'influencer son rendement. A l'inverse, la perception de l'évaluation se concentre sur l'évalué et sur les aptitudes et la motivation dont il fait preuve au travail. Ces différences de perspectives[9] peuvent donner lieu à des conflits lorsqu'il faut déterminer les causes d'un faible rendement (ou faible performance). En outre, ce problème est accentué par la tendance qu'ont les individus à expliquer leur rendement d'une manière qui sert leurs propres intérêts. Ainsi, pour protéger son amour propre, il est possible que l'évalué attribue son faible rendement à des causes extérieures et son succès à sa motivation et à ses aptitudes.

• Les conflits d'objectif

Plusieurs types de conflits d'objectif sont présents au cœur de tout système d'évaluation.

Premier conflit : il oppose les objectifs d'évaluation et de perfectionnement formulés par l'organisation. Lorsque les supérieurs poursuivent un objectif d'évaluation, ils portent des jugements qui influent à la fois sur la carrière de leurs subordonnés et sur les récompenses immédiates qui leur sont octroyées. La communication d'appréciations négatives peut engendrer une relation, conflictuelle entre le supérieur et le subordonné, caractérisée par un faible niveau de confiance réciproque. Mais cette situation empêche le supérieur de jouer un rôle de soutien lors de la résolution de problèmes ; or, ce rôle est essentiel à l'attente des objectifs de perfectionnement.

Deuxième conflit : il se rapporte aux divers objectifs visés par l'évalué. D'une part, celui - ci désire obtenir un feed back réaliste, lui procurant les moyens d'améliorer son rendement et l'informant de sa situation au sein de l'organisation. D'autre part, il veut confirmer l'image qu'il a de lui-même, et obtenir des récompenses. La satisfaction des objectifs que se fixe l'employé exige une attitude ouverte de la part de l'évaluation, susceptible d'encourager l'évalué à s'améliorer, de même que par une attitude protectrice, qui aidera l'employé à sauvegarder son estime de lui-même et à obtenir des récompenses.

Troisième et quatrième conflit : le dernier type de conflit découle d'une opposition entre les objectifs organisationnels et individuels. Un de ces conflits oppose l'objectif organisationnel d'évaluation et l'objectif individuel d'obtention de récompenses. L'autre naît de l'opposition entre l'objectif organisationnel de perfectionnement et l'objectif individuel de maintient de l'image de soi.

7. Quels sont les obstacles et les résistances ?

Les systèmes d'évaluation sont loin d'apporter tous les effets positifs qu'on escomptait. Dans ce domine de la GRH encore plus que dans les autres, il existe un écart entre la théorie et la pratique. Les dysfonctions, les résistances, les obstacles rencontrés sont nombreux. En voici les principaux :

• *L'incompréhension:*

En l'absence d'une information et d'une formation suffisantes, faute aussi d'une vision globale de la GRH dans leur organisation, beaucoup de responsables et d'employés ne comprennent pas les

[9] Ces différences généralement qualifiées de différences entre acteur et observateur

finalités du système; ils se représentent malaisément ce que le département RH peut faire avec toute ces données; ils y voient une contrainte administrative inopportune.

• ***La non implication des responsables:***

Certaines responsables renâclent à la perspective de soumettre les employés qu'ils côtoient journellement, avec lesquels ils ont noué des relations de sympathie et de complicité, à une évaluation rigoureuse. L'évaluation de la performance est prise dans un paradoxe : d'une part, elle requiert du responsable une distance affective, condition de son objectivité, d'autre part elle suppose une proximité suffisante pour être au courant du travail des personnes évaluées. En pratique, ce mélange de distance et de proximité est difficile à réalise.

• ***Le sentiment d'injustice:***

Les responsables interprètent les critères et les échelles à leur manière, se montrant tantôt laxistes, tantôt sévères, d'un service à l'autre, d'un responsable à l'autre, les règles du jeu semblent changeantes. On comprend alors qu'un arbitraire caché sous l'apparence de l'équité peut se développer.

•***La confusion de la performance et de la personne:***

L'évaluateur doit convaincre ses collaborateurs que les critiques qu'il est amené à leur adresser lors de l'appréciation des performances n'entament en rien l'estime et le respect qu'il leur porte, simplement, le souci de leur développement personnel et la nécessité d'atteindre la performance du service dont il a la charge. Cette exercice est difficile, encore plus difficile lorsqu'il s'agit des questions méritocratiques.

• ***La lourdeur (bureaucratique) et le formalisme:***

L'épaisseur du formulaire d'appréciation constitue un obstacle au bon fonctionnement du système. Une erreur typique consiste à confier au seul formulaire des vertus qui ne naîtront en réalité que de la qualité de l'échange entre le supérieur et ses collaborateurs.

Rappelons que ce n'est pas l'instrument, mais l'usage de l'instrument qui compte. Rappelons aussi, que « aucun questionnaire, aucune fiche, n'aura jamais autant d'impact sur la question du personnel qu'une demi-heure de sincérité réciproque entre deux individus face à face»[10].

Par ailleurs, on observe surtout dans les administrations publiques, la multiplication des procédures, des règles, les recours possibles sous prétexte de préserver les droits des agents et d'éviter toute dérive. La logique de la règle formelle enserre l'appréciation pour finir par l'étouffer. Ce qui était au départ un outil de gestion fondé sur le dialogue entre le chef et son agent devient une litanie de procédures et de règles à respecter. La moindre appréciation négative se traduit par une intervention syndicale, l'introduction d'un recours etc. Dans ces conditions, on ne doit pas s'étonner que la proportion des appréciations positives avoisine les 97 % dans la fonction publique. Ce qui signifie évidemment une inflation des notes, ce qui va priver le système d'appréciation de toute valeur informationnelle et décisionnelle.

• ***Le manque de réaction du département RH et de la direction:***

Participe grandement à ces dysfonctions, le manque de réaction du département RH, sa tendance à se cantonner dans une

[10] M.de Montmollin est psychologue du travail et ergonome français

fonction administrative d'envoi, de réception et de classement des documents. Cet isolement génère la répugnance des opérationnels à demander les conseils des responsables RH. Quant à la direction générale, elle ne prête que très peu d'attention à l'appréciation peut être faute de moyens financiers et de postes vacants.
En outre, dans l'administration publique, la grande difficulté de sanctionner un agent, la quasi-impossibilité de donner des primes ou d'augmenter le salaire indépendamment de l'ancienneté ou de la promotion, la dépendance des nominations à la détention de diplômes spécifiques, à la réussite d'épreuves organisées par chaque ministère ou à la possession d'un réseau social rendent difficile, voire impossible, de tenir compte des appréciations. Il en résulte que le système perd son utilité. Ajoutons à cela, que l'appréciation se réduit à un rituel sans signification, une fois l'agent a atteint le maximum de sa carrière pécuniaire. Dit autrement, les agents parvenus au sommet sont libérés de la contrainte de performance. Parce qu'ils n'ont plus d'avantage salarial à attendre.

En guise de conclusion, nous pouvons avancer que les systèmes d'évaluation des performances sont loin de livrer les résultats attendus à cause des écueils qui viennent d'être mentionnés. La formation ne peut être la seule condition. En fait, plusieurs conditions sont nécessaires pour assurer la reconnaissance du mérite et partant la réussite du système de l'appréciation ; on peut citer à titre non exhaustif:

— Une concertation préalable avec l'ensemble du personnel.
— L'implication des syndicats.
— L'implication de la direction générale. Celle-ci doit montrer que le système d'appréciation est une priorité pour elle, et pour ce faire réagir aux appréciations tant négatives que positives.
— La concertation entre évaluateurs pour garantir l'uniformité des pratiques.
— La collaboration entre le département RH et les évaluateurs.
— Le contrôle étroit exercé par la DRH pour préserver l'intégrité du système. Elle doit avoir le courage de refuser des appréciations bâclées ou complaisantes.
— La clarification des indicateurs de performance et des objectifs du service en collaboration avec les membres de l'équipe et la définition d'objectifs annuels pour chaque employé.
— L'articulation du système d'évaluation des performances à l'ensemble des composantes du système de GRH.
— Des appréciations négatives répétées doivent déboucher sur des sanctions. L'appréciation ne doit pas être vécue comme un dispositif punitif. En même temps, il serait désastreux que des appréciations négatives restent sans suite, cela revient à adresser au personnel un message d'impunité. Ainsi, l'évaluation des performances n'est pas une procédure disciplinaire, mais elle peut contribuer à la déclencher.

Org aniser sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Flore Fauconnier
JDN Management - 23/01/2008

Comment passe-t-on de la stratégie de l'entreprise à ses conséquences sur l'emploi, les métiers et les compétences ? Et comment décline-t-on ces objectifs de GPEC en actions RH ? Si la loi Borloo du 18 janvier 2005 obligeait toutes les entreprises de plus de 300 salariés à entamer une négociation autour de leur GPEC avant le 1er janvier 2008, beaucoup doivent encore s'y atteler. Du diagnostic de l'existant jusqu'à la signature de l'accord, voici méthodologie et outils pour réussir l'élaboration de sa démarche GPEC.

LANCER UNE DEMARCHE GPEEC

Une obligation légale

La loi Borloo du 18 janvier 2005 oblige toutes les entreprises de plus de 300 salariés à entamer une négociation autour de leur gestion prévisionnelle des emplois et des compétences avant le 1er janvier 2008. Autrement dit, de mettre en œuvre une gestion des ressources humaines et d'associer les organisations syndicales à la stratégie de l'entreprise. Au-delà, la volonté de faire de la GPEC une véritable gestion prévisionnelle des emplois, pour éviter d'en arriver aux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) qui interviennent lorsqu'il est déjà trop tard. La GPEEC est pensée en amont, lorsque tout va bien.

"La direction doit avoir une vision très claire, acceptée par tous et portée par le management"

Sauf que fin novembre 2007, seules 200 des 4.000 entreprises concernées avaient signé un accord GPEC. "Et effectivement, le sujet est, en soi, déjà difficile à appréhender, mais les partenaires sociaux ne sont de toutes façons pas habitués à construire ensemble, entraînés qu'ils sont à se battre sur des questions de salaire", diagnostique David Hindley, spécialiste des problématiques de GPEC et de PSE.

S'assurer de l'adhésion de tous

L'entreprise qui entreprend une démarche GPEC va devoir estimer les compétences et volumes d'effectifs dont elle aura besoin dans le futur. "Par exemple, il est fondamental pour un groupe comme Areva, qui a beaucoup à anticiper très en amont, de pouvoir se projeter. Or cela implique un exercice très compliqué : imaginer la progression du nombre de centrales nucléaires dans différents pays." Exercice encore plus important aujourd'hui que le vieillissement de la population force nombre d'entreprises à devoir prévoir le transfert des compétences de leurs salariés.

Pour réussir cet exercice, l'expert met en avant un pré -requis indispensable : "La démarche de GPEC ne devra pas être portée par la seule DRH, mais bien par la direction, qui doit en avoir une vision très claire, acceptée par tous et portée par le management." La condition absolue pour réussir à

projeter l'entreprise vers ce qu'elle sera demain.

ETABLIR UN DIAGNOSTIC

Un référentiel des compétences existantes

La première étape de la méthodologie à suivre consiste à examiner les outils de diagnostic dont dispose l'entreprise. En premier lieu, les rapports sociaux, qui constituent une obligation légale, apportent des éléments quantitatifs du type pyramide des âges, égalité hommes-femmes et autres données sociales que remonte également le SIRH (turnover…). "Mais cela ne suffit pas : il faut également avoir une approche qualitative des métiers." Si l'entreprise ne dispose pas déjà d'une cartographie des métiers, on pourra s'appuyer sur celle de l'ANPE. Mais il est aussi intéressant de construire, avec les opérationnels, un référentiel des compétences… à condition qu'il soit simple, pragmatique et opératoire.

"Il faut également avoir une approche qualitative des métiers"

A chaque métier doit être associée une liste de compétences et un niveau de maturité requis pour chacune, de 1 à 5 par exemple. Pour être compréhensible par tous, chaque niveau doit correspondre à des comportements observables. Ce référentiel permet à l'entreprise de voir si elle possède suffisamment de compétences en volume ainsi qu'en niveau de maturité. "Ainsi, note David Hindley, SFR a mis en place un référentiel très intéressant : pour chaque métier, il est possible de visionner les passerelles et les évolutions possibles. Un vrai travail de formalisation a été réalisé sur tous les métiers.

Mesurer l'écart avec l'objectif

Une fois réalisé ce diagnostic de la situation courante, la deuxième étape consiste à se projeter, puis à comparer avec le présent. La mesure de l'écart entre les deux, en termes d'emplois et de compétences, indique les priorités RH à mettre en œuvre : recrutement, formation, promotion, aide à la mobilité interne, mobilité externe, licenciements, etc. "Pour poursuivre cet exemple, Areva fait beaucoup de branding RH en ce moment. Son objectif est de développer son image employeur afin de recruter des ressources pour le futur. Selon l'activité de l'entreprise, ce calcul est de plus ou moins long terme. Pour le nucléaire, c'est évidemment du très long terme."

DECLINER LES OBJECTIFS EN POLITIQUES RH

Se concentrer sur les métiers sensibles

Une fois établie la stratégie à suivre, il s'agit de la décliner en politiques de l'emploi, des métiers et des compétences. Afin d'être aussi efficace que possible, le spécialiste considère que la bonne approche consiste à aborder la GPEC par les métiers sensibles : métiers qu'il faut transmettre, qui vont disparaître ou nécessiter une reconversion, qui sont difficiles à pourvoir, métiers en émergence, métiers à risques, métiers stratégiques… "Dans le passé, remarque David Hindley, nous avons vu beaucoup trop d'approches globales. Aujourd'hui, les démarches adoptées sont plus opérationnelles." Le principe : se focaliser sur ces métiers à enjeux économiques et sociaux importants pour l'entreprise… et non sur l'ensemble des métiers.

En déduire les actions RH à mettre en place

"Pour cela, on considère une famille de compétences. Demain, aura-t-on assez d'effectifs et les compétences seront-elles au niveau requis ? Par exemple, chez Danone, de plus en plus de produits ont un bénéfice santé, à l'instar d'Actimel ou de Danacol. Cela implique de nouvelles compétences, différentes de celles que possédait le groupe jusqu'ici." Une possibilité sera donc d'avoir recours au recrutement extérieur d'une personne qualifiée, qui jouera ensuite le rôle de tuteur en

« Il faut faire entrer dans la culture et les esprits que les métiers bougent »

"Prenons un autre cas de figure, propose le spécialiste. Si, sur une famille de compétences, on n'a pas assez d'effectifs mais que le niveau requis est atteint, alors on mettra en place un système de mentors, ou référents internes, que l'on affectera exclusivement à la transmission des compétences."

Autre exemple : celui d'un métier qui est en train de mourir. "On devra alors faire en sorte d'éviter le PSE. Ainsi Axa, qui dans les années 90 formait déjà certains personnels administratifs pour les reconvertir vers les agences, continue de favoriser la mobilité interne pour éviter les risques de licenciement." Et si l'on en arrive tout de même à un PSE, la GPEC devra avoir pour effet de le rendre moins dramatique. "En évitant par exemple qu'une personne ne soit restée 15 ans sur le même poste, ce qui l'empêcherait de rebondir."

Préparer les salariés

Enfin, pour que ce travail porte véritablement ses fruits, il ne doit pas rester entre les mains des partenaires sociaux : "Il faut sensibiliser les salariés, faire entrer dans la culture et les esprits que les métiers bougent et que l'entreprise mettra les moyens nécessaires pour accompagner les salariés à travers ces changements", martèle David Hindley. La gestion du flux de personnel ne doit pas être perçue comme un drame. Or c'est le management qui sera le relais de la stratégie et de la bonne application de la GPEC. Dès l'élaboration de la démarche, il doit donc être impliqué, notamment lors de la construction du référentiel de compétences.

NEGOCIER L'ACCORD GPEC

Donner un cadre à la négociation

Il relève de la volonté du législateur de faire de la GPEC une opportunité de dialogue social. Les organisations syndicales doivent donc être impliquées très en amont, afin que tous les partenaires sociaux, ensemble, mesurent les risques et élaborent les plans d'actions.

La négociation proprement dite de l'accord de GPEC peut se faire de deux manières, en fonction notamment de l'état du dialogue social dans l'entreprise. Soit dans un cadre de négociation classique avec les organisations syndicales, soit dans le cadre d'un groupe de négociation spécifique. C'est alors un accord de méthode qui servira à le créer et à établir la méthodologie qu'il suivra. "D'une part, explique David Hindley, cela permet d'être plus opératoire. D'autre part, cette petite instance de dialogue a le grand mérite de dédramatiser la situation, à froid, dans les situations où des métiers peuvent

être menacés." Bref, un outil qui permet de cadrer des négociations qui risqueraient de déraper.

Le contenu de l'accord

L'accord de GPEC définit d'abord la gestion des instances représentatives du personnel (CE et CCE), leurs modalités de consultation et d'information.

Il explique ensuite l'esprit et les grands principes de la démarche GPEEC : se focalise-t-on sur les métiers sensibles, met-on en place un observatoire des métiers, construit-on un référentiel des métiers ?

Puis il liste les actions de GRH à mettre en œuvre.

» Mobilité interne : comment sont affichés les postes à pourvoir, comment accompagne-t-on cette mobilité ?

» Gestion de carrière : selon quelles modalités se font les promotions, comment se définissent les parcours professionnels ?

» Formation professionnelle : quelles sont les modalités du DIF, du CIF, de la VAE, du plan de formation, de l'apprentissage et de la professionnalisation ainsi que des formations de reconversion ?

» Accompagnement des salariés : sur quels entretiens de carrière et bilans de compétences décide-t-on de s'appuyer ?

» Gestion des fins de carrière : a-t-on recours au passage au temps partiel, au rachat des trimestres ? "Toutefois, ce point se fait aujourd'hui moins présent dans les accords de GPEC."

La négociation

Les points de désaccord concerneront le plus souvent les budgets mis en œuvre pour soutenir les politiques de formation et de mobilité, ainsi que la sécurisation des emplois. "Ensuite, tous les volets RH sont négociés au cas par cas."

Pour David Hindley, l'essentiel est que tous partagent la même vision de la GPEC. "On croit souvent que si on se lance dans cette démarche, c'est qu'on anticipe un PSE. Or avoir une démarche GPEC, cela veut simplement dire avoir une GRH dynamique et une vision claire de l'avenir. C'est le message dont doit être convaincue la direction et qu'elle doit faire passer à tous les acteurs impliqués, organisations syndicales, managers et salariés."

"Avoir une démarche GPEC, cela veut simplement dire avoir une GRH dynamique et une vision claire de l'avenir"

CHRONIQUE

Le Savoir, le Pouvoir et la Formation

La transmission du savoir dans l'entreprise et ailleurs

Bruno JARROSSON
MAXIMA, Laurent du Mesnil – Edition, 1997

(Extrait du résumé de l'ouvrage)

La transmission du savoir est une activité qui a pris dans le monde une importance extrême, et qui repose à la fois sur :

- Un préjugé : le savoir est le principal facteur de l'efficacité ;
- Un paradoxe : la transmission du savoir est une des rares activités humaines qui n'a pratiquement pas connu de gains de productivité depuis deux siècles.

Le savoir et sa transmission ne sont plus seulement le souci du système éducatif, mais aussi celui de l'entreprise. Dans les deux cas, l'investissement consenti est considérable.

Le livre de B. Jarrosson résume l'expérience acquise dans l'animation des clubs « Progrès du management ». Ces clubs, émanation du CNPF (le MEDEF, aujourd'hui) constituent, à la date de parution du livre (1997), un acteur de premier plan dans la formation des chefs d'entreprise et des managers.

Le contexte qui donne, dans l'entreprise, de l'importance au savoir et à sa transmission tient en trois points :

1) L'entreprise ne peut exercer aucun droit de propriété sur les savoirs de ses salariés.

2) L'homme constitue un support de connaissances non explicitable.

3) La performance des hommes est soumise à leur capacité à utiliser leurs savoirs.

Par ailleurs, le prétexte du savoir et de sa transmission est le plaisir.

Tout au long de l'ouvrage, l'auteur explore le sujet, en suivant comme un fil rouge le lien entre apprentissage et action, au travers de trois parties distinctes :

1-le changement, comme cadre et perspective de l'apprentissage ;

2-l'acte d'apprendre, dans une optique d'efficacité ;

3-une réflexion sur les moyens de la pédagogie.

Il clôt son introduction sur la conviction que « La lenteur est l'essentiel du savoir pour agir. ».

Postulats

Le prétexte du savoir et de sa transmission est le plaisir.

La connaissance est un facteur essentiel d'efficacité.

Le but du transfert de connaissances est de réaliser une économie d'apprentissage par rapport aux mêmes connaissances acquises au cours de l'activité.

Hypothèses

Le pouvoir ne repose pas sur le savoir mais sur la force.

Le savoir ne donne pas le pouvoir mais permet de décider et d'agir.

La transmission du savoir repose sur la force de conviction.

La pédagogie donne les moyens de la conviction, via l'établissement d'un lien entre le formateur et son auditeur.

Démonstration

La connaissance est reconnue comme étant un facteur essentiel d'efficacité. Ce rôle donné au savoir explique que sa transmission soit devenue une question fondamentale dans l'univers des entreprises, fortement soumises à la norme de l'efficacité. Dans l'entreprise, se nouent de façon intime des relations complexes entre pouvoir, savoir et formation.
Bruno Jarrosson nous invite dans cet ouvrage à les explorer à sa suite.

Le savoir donne-t-il le pouvoir ou le pouvoir donne-t-il le savoir ? Qu'en est-il des rapports du savoir avec l'idée omniprésente du changement qui habite nos sociétés ? Comment replacer l'apprentissage dans cette perspective de volonté de changement ? Sur ces questions, l'auteur ouvre des perspectives qu'il étaye d'abord par une analyse de l'acte d'apprendre puis par une réflexion sur la pédagogie et ses moyens.

La connaissance se définit comme « un ensemble de représentations disposant d'une certaine indépendance par rapport aux circonstances d'une situation et acquérant, de ce fait, une relative permanence qui lui permet de se maintenir dans la mémoire. »

La connaissance est indépendante de toute volonté. Contrairement au pouvoir qui repose sur une force, la transmission d'un savoir ne repose sur aucun pouvoir, hormis celui de la conviction. La pédagogie vient à notre secours, en posant les conditions et les moyens d'un changement alors qu'on ne dispose pas du pouvoir de changer.

1. Le pouvoir face au savoir

La pédagogie entre savoir et pouvoir

La pédagogie repose sur le principe qu'il est bon de transmettre un savoir.

A cela deux conditions :

- Celui qui émet a quelque chose à dire ;
- Celui qui reçoit a le pouvoir d'en faire quelque chose.

Le savoir est donc transmis en vue de son utilisation par un pouvoir.

Le savoir donne-t-il le pouvoir ?

Les hommes les plus éminents dans l'ordre du savoir sont rarement des hommes de pouvoir et les hommes de pouvoir ne se distinguent pas par un savoir plus grand que celui de ceux sur lesquels ils exercent leur pouvoir, même s'ils essaient souvent de faire croire le contraire.

Le pouvoir peut se faire conseiller, il n'a pas besoin de posséder lui-même le savoir. Par contre, l'art de vendre ses décisions ne repose sur aucun savoir, et c'est une qualité essentielle du pouvoir.

La force de la force

Ce n'est donc pas le savoir qui donne le pouvoir.

Jean-Jacques Rousseau l'a théorisé, et le nazisme l'a illustré : le pouvoir ne

s'impose pas par le savoir mais par la force, réalité immanente et objective.

Le pouvoir n'est pas a priori condamnable, c'est la force utilisée pour l'exercer qui peut l'être.

La confusion entre savoir et pouvoir

La médiatisation des hommes politiques et des chefs de grandes entreprises a amené une confusion dans les esprits. Le « je décide parce que je sais » s'est transformé en « je sais parce que je décide ».

Le pouvoir donne un savoir auto proclamé. Mais l'homme de pouvoir peut se laisser abuser par l'homme de savoir, dont il ne possède ni la culture, ni les fondements ni la réflexion personnelle.

Le pouvoir donne-t-il le savoir ?

Pour faire croire que son pouvoir ne résulte pas de la force mais du savoir, l'homme de pouvoir doit s'approprier le discours de l'homme de savoir.

A la confusion entre savoir et pouvoir s'ajoute la confusion fréquente entre savoir et croyance.

L'apprentissage au travers des erreurs de décision peut coûter cher. Or le savoir formalise de l'expérience capitalisée. Le transfert du savoir vers le pouvoir, au travers de la pédagogie, est donc une mesure d'économie.

Le savoir du pouvoir : conditions

Le savoir ne donne pas le pouvoir, mais il est une des conditions d'efficacité de son exercice.

- Ce qui donne le pouvoir doit avoir le savoir comme critère d'efficacité ou d'évaluation.
- Le pouvoir doit avoir conscience qu'il a intérêt à développer son savoir, il doit être pour lui un moyen d'apprendre vite.
- Pour que le pouvoir développe le savoir, il faut admettre qu'il repose sur la force et non sur la compétence et le savoir.

Le pouvoir du savoir : autres conditions

Le savoir possède un pouvoir d'influence : pouvoir fragile car s'exerçant au travers du pouvoir d'un autre. Ce qu'il peut apporter au pouvoir, c'est une démarche, une posture, une façon d'échanger.

Le rapport entre savoir et pouvoir : dernières conditions

Les rapports entre le savoir et le pouvoir ne peuvent être fertiles qu'à condition que chacun connaisse ses limites et les reconnaisse devant l'autre. Ce qui signifie, pour l'intellectuel : ne pas écraser l'échange par la prétention du savoir ; pour le dirigeant : ne pas nier l'autre par la prétention du pouvoir.

2. La transmission du savoir

Dans l'univers économique, l'acquisition du savoir est la plus nécessaire et la plus superflue des choses. Cette dualité se décline suivant trois modes.

Le savoir nécessaire

Dans une économie marquée par l'imprévisible, la qualité des décisions détermine la performance et donc la survie de l'entreprise. C'est également vrai sur le plan individuel. Or, la décision se fonde sur une information et un savoir. Le savoir est donc nécessaire parce que devenu vital.

Le savoir superflu

Mais comment la compétence des dirigeants se mesure-t-elle ?

A une époque où l'action prime sur l'acquisition du savoir, il faut reconnaître que le savoir n'est pas un gage certain d'efficacité. De plus, pour être utile et profitable, le savoir requiert du temps, ressource rare du décideur. Le savoir est donc devenu un luxe chez les chefs d'entreprise, un superflu au moment où le superflu n'est pas bien porté.

La mode du concret

De plus, la mode du concret sévit dans l'entreprise. En formation, on constate la difficulté à utiliser dans la réalité concrète un savoir dont la représentation est par nature abstraite, même si son intérêt n'est pas contesté.

Visions ou méthodes ?

La transmission du savoir travaille simultanément sur les visions et les méthodes.

Dans un monde déterministe, la méthode formalise le lien entre les causes et les conséquences. Les méthodes qui marchent doivent être transmises. Mais l'existence d'aléas augmente de fait la part de subjectivité dans l'efficacité. Savoir adapter les solutions, les méthodes utilisées aux situations, c'est avoir une vision stratégique des problèmes.

La dualité méthode – vision exprime celle du déterminisme et de l'aléa de l'environnement.

Le savoir isole

Le dirigeant doit être à la fois un décideur, et un serviteur au service de son équipe. Le savoir isole, il pousse à imposer sa décision aux autres, au détriment du rôle de serviteur, tandis que l'appropriation des décisions doit devenir collective.

Un progrès sans but défini

Alors, peut-on faire progresser les décideurs dans leur métier ? Ce qui importe dans la formation, comme dans un voyage, ce n'est pas le terme mais le chemin. Le progrès s'évalue dans l'action, c'est-à-dire dans la capacité à produire du changement.

3. La résistance au changement

Il n'est d'intérêt d'agir que pour changer la réalité.

Le changement entre mode et réalité

Le changement est à la mode, il est devenu un discours normatif, voire idéologique. La réponse au changement extérieur impose le changement de l'entreprise. En conséquence, la résistance au changement est souvent considérée comme pathologique.

Première ambiguïté : changement et langage de changement

Par nature, le changement dérange. Parler de changement peut être un moyen efficace de ne pas changer, tout en résistant aux accusations de ne pas vouloir changer.

Deuxième ambiguïté : changement et conservation

L'objectif ultime du changement, c'est de maintenir une position, une situation, donc, d'une certaine façon, de changer le moins possible. En effet, l'entreprise survit de savoir maintenir constante une bonne partie de ses paramètres, d'être un bloc stable de changement.

Troisième ambiguïté : contrainte motrice ou inhibitrice

La contrainte est une méthode couramment employée pour piloter le changement. Mais au-delà d'un seuil de tolérance, elle devient contre-productive. L'enjeu du pilotage du changement n'est plus alors d'exercer une contrainte mais d'élever le seuil de tolérance d'un homme ou d'une organisation.

Travailler sur la résistance

On ne forme pas quelqu'un, on permet à quelqu'un de se former s'il le veut bien. La résistance au changement est le moyen de travailler sur la constitution et la confrontation des représentations du monde. Nous ne pouvons revoir nos manières de penser et d'agir que lorsque la réalité nous résiste.

Former, c'est donc introduire de la dissonance et gérer de la résistance. Si on ne veut pas travailler sur la résistance, alors il n'y a pas de pédagogie.

Locus interne, locus externe

Le locus est un terme de psychologie qui désigne un trait de la personnalité de l'individu : selon qu'il considère les causes de ce qui lui arrive comme liées à sa personne et à son action ou au contraire à son environnement, on parle de locus interne ou de locus externe.

Il existe une forte corrélation entre locus interne et réussite sociale.

Locus interne et norme sociale

Les personnes les plus adaptées et les plus appréciées sont les personnes en locus interne, celles qui ne croient pas à la chance mais au contraire assument leurs responsabilités. Sous la pression de ceux qui ont le pouvoir, le locus interne est devenue une norme sociale.

Pédagogie et transmission du locus interne

Le locus interne étant une valeur dominante des dominants de notre société, l'évaluation d'une personne est d'autant plus favorable que son locus interne est élevé. La pédagogie se fait donc le véhicule du locus interne. En se chargeant de transmettre cette valeur, la formation devient l'instrument du pouvoir, tout en symbolisant son échec à imposer sa norme.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- Les politiques de formation, impact dans la compétitivité des pays, CMC N° 188 - février 2008
- Quelle stratégie GRH? CMC N° 188 - février 2008
- La gestion prévisionnelle des emplois : un défi pour la compétitivité, CMC N° 188 - février 2008
- La restructuration de l'économie, quel rôle pour les IDE ? CMC N° 187- janvier 2008
- Investissement et croissance, quel rôle pour les politiques publiques? CMC N° 187- janvier 2008
- Décentralisation et fiscalité locale ? Problèmes Economiques n° 2943 – 12 mars 2008-05-02
- Y a t-il des lois en économie ? Problèmes Economiques n° 2941- 13 février 2008
- Le bonheur expliqué par les économistes, Problèmes Economiques n° 2938 – 2 janvier 2008
- L'agent comptable des établissements publics, La Revue du Trésor n°3 - 4 / mars- avril 2008
- Le principe du contradictoire dans la procédure du jugement des comptes des comptables publics, La Revue du Trésor n°3 - 4 / mars- avril 2008
- La restructuration du réseau du Trésor Public dans le Val de Marne : une anticipation réussie, La Revue du Trésor n°3 - 4 / mars- avril 2008
- Performance et management : la contractualisation et le dialogue de gestion à la DGCP, La Revue du Trésor n°3 - 4 / mars- avril 2008
- L'art de négocier, La Revue Administrative n° 361- janvier 2008
- La dématérialisation des relations entre l'administration et les administrés, regard sur une nouvelle procédure administrative, La Revue Administrative n° 361- janvier 2008
- Les banques dans la mondialisation, Alternatives Economiques, avril 2008
- Quatre pistes pour réguler la finance, Alternatives Economiques, mars 2008
- Quand le Sud se paie le Nord, Alternatives Economiques, février 2008
- FMI : des conditions à revoir, Alternatives Economiques, février 2008
- Henry Mintzberg, ethnographe des organisations modernes, Alternatives Economiques, février 2008
- Economie, qu'est ce que 2007 nous aura appris? Revue Banque- février 2008
- Banque en ligne et Web, Revue Banque – mars 2008
- Takaful l'assurance islamique, Banque Stratégie – mars 2008
- TPE et gestion de contenu, Archimag février 2008
- Dématérialisation : l'e-administration lorgne vers les entreprises, Archimag février 2008
- Microsoft Windows Server 08, CIO – février 2008
- Le DSI au cœur de la société de l'information, CIO – mars – avril 2008
- Microsoft…clients, partenaires, stratégie et open source, CIO, mars – avril 2008