

REPERES

N° 12 / octobre - décembre 2006

EDITORIAL

FOCUS : Rencontre nationale des collectivités locales,
Agadir 12 et 13 décembre 20063

TRESOR PUBLIC :

- La gestion des risques comptables par les services du Trésor public.....4
- L'audit interne dans les administrations publiques :
une évolution profonde des métiers du contrôle dans de nombreux pays.....9
- La DGCP et la LOLF: l'ambition de placer la nouvelle dimension comptable
au cœur de la réforme de l'Etat.....17
- Vies de percepteurs, fragments autobiographiques.....21
- Le directeur du Trésor ouvre ses comptes.....32
- Les contrôles en France.....42

FINANCES PUBLIQUES :

- La LOLF : un texte, un esprit, une pratique.....49
- La démarche de performance dans le cadre des lois de finances.....59
- Les instruments financiers extra -budgétaires à vocation
pluriannuelle:les autorisations de programme et les autorisations
d'engagement.....67
- Transparence budgétaire : pourquoi le Maroc est – il si mal classé?.....76
- Vers une convergence des différents régimes de retraite.....81
- Il faut renforcer le contrôle des communes.....83

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Loi de finances 2007 : extrait du discours de M.F.Oualalou,
ministre des finances et de la privatisation.....86
- Le poids de la compensation95
- Fiscalité locale : la nouvelle architecture.....98
- Economie marocaine : la Banque mondiale identifie quatre
contraintes majeures à la croissance.....100
- Le rapport sur le risque pays du Maroc.....103

BANQUE

- Standardisation internationale : les apports du comité ISO TC 68.....110
- Banques et assurances : le guichet virtuel en ligne...de mire.....113
- Cartes de paiement : la monétique française, un modèle
avant-gardiste en mutation.....116
- Le marché boursier : des échanges en hausse.....121
- Le Maroc connaît une évolution importante en matière
de réformes financières et bancaires.....124

NTIC ET GRH

- Crise du sens, défis du management.....127
- L'organisation, clé de la performance.....136
- La dématérialisation des documents papier de la chaîne comptable
et financière.....147
- Petite révolution dans le monde du logiciel avec l'alliance Windows- Linux.....156
- L'émergence d'une gestion des ressources humaines hybride au Maghreb.....158
- L'informatique et la LOLF : des systèmes d'information au service
de la réforme de la gestion publique.....164
- Monétique : le porte monnaie électronique cherche un nouveau souffle.....172

CHRONIQUE

- Nobel d'économie à l'américain Edmund Phelps : concilier des impératifs
Contradictaires.....177

A LA UNE DES PERIODIQUES.....179

Si les précédentes lois de finances, et plus particulièrement depuis 1998, cherchaient les grands équilibres macroéconomiques, le projet de loi de finances 2007, lui, s'en distingue nettement. Ledit projet a une connotation rigoureusement sociale. Ce qui explique que nos finances publiques disposent désormais d'une certaine aisance budgétaire et que les politiques du « déficit zéro » ont donné leurs fruits.

Le projet de loi de finances 2007 vise trois objectifs fondamentaux :

- Tout d'abord, la consolidation des infrastructures de base susceptibles de créer et de distribuer équitablement les richesses par le truchement de la promotion des investissements tant publics que privés ;

- ensuite, Il vise la promotion des secteurs sociaux via la valorisation des ressources humaines : ces secteurs bénéficient de 55 % du total des budgets des ministères, ce qui signifie la poursuite de la mise en application de l'INDH;

- enfin, le projet a pour vocation la création des conditions propices pour la promotion de l'emploi à travers une série de mécanismes notamment, la création d'entreprises, le recyclage et la formation de la main-d'œuvre. Ces choix sont aisément justifiés, entre autres, par la création d'une série de comptes spéciaux du Trésor prévus dans le projet.

Les priorités mises en exergue ci-dessus sont basées sur des hypothèses tirées des exercices précédents. En effet, l'accroissement du PIB est estimé à 3,5 % au regard du taux de croissance de 7,6 % atteint en 2006. Aussi bien les recettes que les dépenses ont accusé une nette augmentation. Pour les premières, l'augmentation est due à la progression des recettes fiscales ; à ce titre la refonte de la fiscalité constitue l'épine dorsale du projet de loi de finances 2007. En effet, outre la révision de l'IGR et de la fiscalité locale, le prochain budget officialisera le code général des impôts qui codifie dans un seul texte l'ensemble des dispositions relatives à l'assiette, au recouvrement et aux procédures fiscales.

Pour les dépenses, cette augmentation est imputée à la hausse de la masse salariale et des charges sociales. Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement connaissent successivement une augmentation de 8,7 % et de 20,6 % par rapport à 2006. Par conséquent, le différentiel prévu donnera un déficit budgétaire de 3 % du PIB.

Le projet de loi de finances 2007 s'inscrit donc dans un chantier global, celui des réformes tout azimut. Il traduit des règles visant l'institutionnalisation de budgets programmables dans la durée.

Rencontre nationale des collectivités locales Agadir, 12 - 13 décembre 2006

La Gazette du Maroc (18/12/2006)
Economap (12/12/2006)

«Le développement des villes, citoyenneté et responsabilité » tel est le thème débattu pendant deux jours à Agadir, par les participants au colloque national sur les collectivités locales, qui traduit une étape significative de la réflexion menée sur la ville.

I- La ville, nouveau défi de la modernité

Si leur évolution a suivi jusqu'ici un processus de consolidation en termes de répartition des missions, des enjeux, des moyens et des finalités assignés par le législateur, les collectivités locales n'ont cessé en revanche de nous interpeller au quotidien.

De la charte de 1976 à celle rénovée de 2003, un long chemin a été parcouru, raffermissant à la fois le cadre d'intervention des acteurs et leur ouvrant d'immenses perspectives.

En 1976, le Maroc était parmi les tout premiers Etats à mettre en œuvre une politique des collectivités locales. Le Dahir portant loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale n'est pas seulement une charte – c'est-à-dire un corps de textes constitutionnels qui consigne les droits et prérogatives -, mais un esprit décliné sur l'organisation de l'avenir de la cité, commune rurale ou urbaine. Le colloque d'Agadir, dont S.M. le Roi a présidé l'ouverture, refonde et repositionne, en effet, une réflexion nouvelle sur la ville.

La décentralisation territoriale qui a constitué le concept fétiche des trois dernières décennies et mobilisé les uns et les autres afin de lui donner sens et contenu, est désormais passée

à une autre phase, celle de l'ancrage dans la modernité. Sans pour autant attenter en quoi que ce soit à la suprématie de l'Etat, qui incarne la centralisation, à cette réalité intangible d'un «Maroc un et indivisible», il devient évident que celle-ci donne aujourd'hui matière à une nouvelle perception.

Elle est battue en brèches, revue à la «hausse» au nom d'une loi implacable: l'évolution des régions à travers le monde qui s'identifient à des pôles de progrès, d'ouverture économique et de terre de prédilection aux vocations politiques des élites locales.

«Vivre ensemble» c'est peu dire que le concept de décentralisation, situé au cœur de la réforme communale, quitte aujourd'hui le champ intellectuel, ne se limite plus aux contours institutionnels. Il intègre les paramètres de la ville, prise non comme une entité abstraite mais comme le lieu de la vie et de la créativité.

A quoi bon une réforme aussi ambitieuse, si sa finalité n'est pas le bonheur de l'homme et la prospérité de la cité ! Comment pourrait-elle aboutir, à présent, si elle ne s'adapte pas à l'air du temps et ne prenne pas en considération les nouveaux paramètres qui hérissent de plus en plus le champ politique, économique et social du Maroc du troisième millénaire ? Autrement dit, mais dit simplement, la réflexion sur les collectivités locales

devrait intégrer le nouveau contexte politique, institutionnel et social.

Le cadre législatif, institutionnel et technique est opérationnel depuis quelques années maintenant. Il convient — modernité et enjeu social exigent — de passer à l'étape cruciale, celle du «vivre ensemble». Le nouveau contexte politique, marqué par une nouvelle gouvernance, porteur aussi de valeurs comme la transparence, conjugue deux exigences majeures : promouvoir la décentralisation et adapter celle-ci aux attentes des populations.

Les rencontres nationales d'Agadir tombent à point nommé, à un moment où l'émergence de la ville dans ses dimensions différentes constitue l'un des traits majeurs de l'époque moderne. Elles donnent une nouvelle acuité à la « politique de la ville », préconisée par S.M. le Roi Mohammed VI qui signifie un développement harmonieux, synchronique et respectueux des normes comme aussi du bien-être de la population.

Le Souverain, qui ne cesse de visiter les régions du Maroc, s'est, à coup sûr, assez soucieux de la mise en œuvre d'une conception urbanistique, spatiale et architecturale de la cité pour ne pas exiger que l'on s'inscrive dans une refondation multidimensionnelle de la ville. Il reste que le thème retenu aux Assises d'Agadir ouvre une autre problématique, jusqu'ici absente des débats, à tout le moins reléguée en arrière-plan des proclamations vertueuses.

Elle concerne l'implication des citoyens, leur responsabilisation à la construction de la ville qui ne se réduit nullement, loin s'en faut, aux édifices, aux routes, aux murs et au béton en somme, mais signifie un cadre de vie, l'organisation sociale et humaine de la cité dans laquelle les citoyens s'identifient et se reconnaissent comme dans un miroir.

II- Pour le renforcement de la politique de proximité

S.M. le Roi a notamment évoqué la régionalisation élargie et la déconcentration administrative et a invité le gouvernement à mettre au point une vision et des plans opérationnels en matière de transfert de compétences vers les provinces et les régions. "Il s'agit donc d'une nouvelle impulsion de la décentralisation et d'une feuille de route pour les prochains mois sur cette question", a déclaré Chakib Benmoussa, ministre de l'Intérieur, dans un entretien accordé au "Matin".

Pour lui, les collectivités locales sont un acteur fondamental dans la formulation des contenus de l'INDH, que ce soit au niveau des commissions locales ou dans la participation dans le financement des projets à raison de 20 % du budget relatif à la période 2006/2010 ou encore dans la réalisation des partenariats en vue de l'exécution de plusieurs projets. En effet, les collectivités locales ne sont pas seulement responsables de la réalisation des infrastructures de base et des équipements primaires, elles peuvent aussi promouvoir, par leurs moyens propres ou par association ou incitation des agents économiques publics et privés, une action dynamique de développement économique et social.

La rencontre nationale des collectivités locales, tenue les 12 et 13 décembre à Agadir, sous la Présidence effective de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, a donné un avant-goût de ce que devront être nos villes. Dans un important discours prononcé à la séance d'ouverture, le Souverain a tracé un programme d'action pour toute la politique de décentralisation.

S.M. le Roi a notamment évoqué la régionalisation élargie et la déconcentration administrative et a invité le gouvernement à mettre au

point une vision et des plans opérationnels en matière de transfert de compétences vers les provinces et les régions. "Il s'agit donc d'une nouvelle impulsion de la décentralisation et d'une feuille de route pour les prochains mois sur cette question", a déclaré Chakib Benmoussa, ministre de l'Intérieur, dans un entretien accordé au "Matin".

Les collectivités locales sont un acteur fondamental dans la formulation des contenus de l'INDH, que ce soit au niveau des commissions locales ou dans la participation dans le financement des projets à raison de 20 % du budget relatif à la période 2006/2010 ou encore dans la réalisation des partenariats en vue de l'exécution de plusieurs projets.

En effet, les collectivités locales ne sont pas seulement responsables de la réalisation des infrastructures de base et des équipements primaires, elles peuvent aussi promouvoir, par leurs moyens propres ou par association ou incitation des agents économiques publics et privés, une action dynamique de développement économique et social.

Des élus locaux, des représentants de l'Etat, des établissements publics, des services extérieurs, des ONG et des maires de certaines villes européennes, africaines et arabes, ainsi que des universitaires et des experts prendront part aux travaux de cette rencontre.

Pas moins de 44 recommandations ont bouclé le travail de trois jours effectué par les participants dans le cadre de trois ateliers traitant de la gouvernance et l'extension urbaine des villes, ainsi que de la gestion des services publics.

Toutes ces propositions vont dans le sens des Hautes orientations Royales et concernent l'amélioration du système de décentralisation en tant que choix stratégique pour la gestion

de la chose locale. Et ce, à travers la réforme des systèmes fiscal, financier et comptable des collectivités locales et la consolidation de l'approche contractuelle et partenariale en vue d'ériger ces entités en véritable partenaire dans le processus du développement global.

Ainsi, l'atelier sur la croissance des villes avait identifié l'ampleur de l'extension démesurée et de l'étalement désorganisé qui s'expriment à travers une carence de services et d'équipements infrastructurels, une dégradation du cadre de vie et une urbanisation sans bornes entre les marges de la ville et l'espace rural. Les participants à cet atelier ont alors recommandé la création d'une instance de réflexion et d'orientation au niveau local pour mettre en cohérence les politiques publiques sectorielles à l'échelle de chaque ville et arrêter les choix stratégiques pour la planification urbaine. Ils ont également appelé à contractualiser les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Pour sa part, l'atelier consacré à la gouvernance des villes a détaillé les relations institutionnelles et contractuelles existantes entre les villes, l'Etat et les partenaires locaux du secteur privé et de la société civile, ainsi que le régime juridique régissant les villes de plus de 500.000 habitants. Le troisième atelier sur les services publics a, quant à lui, étalé les problèmes du financement, du contrôle et de régularisation de ces services.

Il a fait état de leur contractualisation et des modes alternatifs du transport urbain. Ses recommandations ont appelé à la mise en place d'un cadre juridique adapté avec la clarification et l'harmonisation des compétences et des interventions stipulées dans les textes en vigueur. Elles ont visé, aussi, la restructuration de la distribution de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement liquide, à travers

l'externalisation de leur gestion et la pérennisation du système de financement.

Afin de mener à bien leurs initiatives en la matière, le ministère de l'Intérieur apporte aux collectivités locales un soutien technique en élaborant des études et des cahiers de charges, ainsi qu'un soutien financier aux budgets des collectivités depuis 2003.

Ceux-ci ont atteint, au titre de l'exercice budgétaire 2005, quelque 14.460 millions de dirhams, répartis entre les régions (597), les préfectures et provinces (2.056), les communes urbaines (8.428) et les communes rurales (3.379). Pour concourir au développement des collectivités locales, le Fonds d'équipement communal (FEC) leur accorde des prêts pour financer leurs projets. Cet organisme public vient d'approuver, pour l'année 2007, un programme prévisionnel d'activité arrêté à 1,4 MMDH d'attributions et à 1 MMDH de décaissements, ainsi qu'un budget estimé à 51,2 MDH, dont 43,7 pour le fonctionnement et 7,5 pour l'équipement. Les recettes des collectivités locales sont constituées en moyenne à raison de 25 % en ressources propres ; les concours financiers de l'Etat ont, certes, connu une progression considérable. Les collectivités locales sont appelées à voir de très près leurs dépenses, dans la perspective de leur rationalisation pour assurer une bonne gouvernance locale.

III- La bonne gouvernance aux commandes: de la gestion locale à la « décentralisation » élargie

Il est des concours de circonstances plus que favorables et qui ne cessent d'étonner le monde sur les sauts et rebonds que le Maroc ne cesse de réaliser pour se conformer aux évolutions des sociétés modernes.

Hasard des choses ou déterminisme historique? Toujours est-il que la cadence de décentralisation et de déconcentration adoptée ces dernières années par le Royaume colle aux mutations les plus récentes des démocraties européennes les plus confirmées. C'est le cas pour le fédéralisme des landers allemands en plein exercice d'extension des prérogatives économiques et financières dans la gestion de proximité. Mais, c'est aussi le débat d'actualité dans l'Hexagone lancé par Alain Rousset, président de l'ARF (Association des régions de France) en ces termes : «la nouvelle décentralisation doit s'appeler régionalisation». Notamment en revendiquant plus de transferts de pouvoirs en matière de gestion économique, aussi. Et au Maroc, l'on s'achemine dans le même bon sens en adoptant la recommandation fondamentale que constitue la réforme fiscale locale comme outil d'une gestion plus rationalisée et un stimulant de la productivité accrue des forces productives communales.

Trois décennies après la promulgation de la Charte communale de 1976 amendée en 2002, le bilan est, certes, appréciable, mais les défis restent énormes. Mais une chose est certaine, c'est que ces trois décennies de mise en œuvre d'une expérience unique dans le genre en matière de gouvernance locale, tant dans le monde arabe qu'en Afrique, ont permis de placer la barre plus haut pour les trois autres à venir. Et toute la logistique suivra, en conséquence, a assuré le ministre de l'Intérieur en soulignant que «Sa Majesté le Roi a tracé un programme d'action pour toute la politique de décentralisation, puisque le Souverain a évoqué la décentralisation élargie et la déconcentration administrative».

Ces nouveaux choix requièrent, bien entendu, une nouvelle stratégie gouvernementale et des plans

efficaces en matière de transferts des compétences de l'Etat central vers les régions et les provinces. «Il s'agit d'une nouvelle impulsion et d'une feuille de route», a précisé Chakib Benmoussa.

Pour sa part, le Directeur général des collectivités locales au Département de l'Intérieur s'est attaché à mettre en relief les pistes d'amélioration et de progrès pour les prochains textes incluant les recommandations du colloque national. D'abord, Noureddine Boutayeb a tenu à mettre en avant le grand acquis politique majeur qui a scellé la nouvelle philosophie de ces journées nationales des collectivités locales en la plaçant sous l'angle de «l'approfondissement de la décentralisation». Cette régionalisation poussée constitue un processus de déconcentration administrative qui devient un préalable urgent à ce grand chantier qui va impacter le mode de fonctionnement de nos institutions».

Les rapports des ateliers ont insisté sur des résolutions orientées vers la croissance urbaine, le développement des services publics, le développement des villes, la gestion de la chose publique....

La gestion des risques comptables par les services du Trésor Public : la nouvelle architecture du contrôle interne comptable dans le cadre de la LOLF

Alain Caumel,
La Revue du Trésor, Juillet 2006

La maîtrise de leurs activités est une préoccupation constante des organisations publiques et privées qui cherchent, par la gestion de leurs risques, à améliorer leur performance. Tout manager doit, en permanence, s'assurer que les événements de nature à affecter l'atteinte de ses objectifs sont maîtrisés.

C'est la vocation du contrôle interne de donner aux responsables l'assurance raisonnable que les procédures mises en oeuvre permettent d'atteindre les objectifs assignés. Dans le cadre du volet comptable de la LOLF, cet objectif est synthétisé dans la formule de qualité comptable qui exprime la nécessité, pour l'information comptable, d'être rapide, utile, pertinente et fiable.

Le dispositif de contrôle interne mis en oeuvre par la DGCP pour ses propres services répond à l'ensemble de ces objectifs, même si la fiabilité des comptes dans le cadre de la certification constitue une préoccupation primordiale. Ce nouveau dispositif de contrôle interne repose sur des principes directeurs qui déterminent son organisation à trois niveaux et ses modalités de fonctionnement destinées à enclencher une boucle d'amélioration continue de la qualité comptable.

Les principes directeurs du nouveau dispositif de contrôle interne

Le nouveau dispositif de contrôle interne se structure autour de deux

principes directeurs : d'une part le respect d'un nouveau référentiel des risques, d'autre part l'intervention d'un nouvel acteur chargé de leur évaluation permanente distinct de l'audit.

Un dispositif de contrôle interne adossé à un nouveau référentiel des risques comptables

Un périmètre d'analyse qui recouvre une vision élargie de la fonction comptable

L'organisation traditionnelle des trésoreries générales privilégie une approche fonctionnelle consistant à structurer les services et leur fonctionnement dans une logique métier. Ainsi, pour répondre à des besoins d'expertises toujours plus pointus, se sont constitués dans la sphère de l'Etat des services spécialisés dans la comptabilité, la dépense, la paie, le recouvrement, les dépôts de fonds... Cette organisation verticale s'accompagne de systèmes d'informations dédiés, privilégiant naturellement les besoins fonctionnels propres à chaque métier.

Dans cette approche fonctionnelle, la fonction comptable semble relever du seul service comptabilité, alors même que la plupart des services des trésoreries générales y participent en étant à l'origine des écritures comptables.

Sans remettre en cause cette organisation qui présente par ailleurs de nombreuses justifications, s'impose désormais la nécessité d'une approche horizontale de la fonction comptable.

La qualité comptable implique de raisonner dans une logique totalement intégrée. Il ne s'agit pas bien entendu de considérer que « tout est comptable », mais d'appréhender tous les acteurs en charge d'opérations ayant un impact direct sur les comptes de l'Etat pour reconstituer l'unité de la fonction comptable et s'interroger ainsi sur la fiabilisation de toutes les phases amont à l'enregistrement dans la comptabilité.

Cette dimension horizontale de la comptabilité doit, dans la mesure du possible, primer toute organisation conduisant sans raison à segmenter la fonction comptable. Ainsi, pour conforter cette approche intégrée de la comptabilité, il est indispensable de décroiser les systèmes d'information métier et comptable, en développant les interfaces et d'assurer la traçabilité des transferts interapplication. Par ailleurs, pour responsabiliser les services en tant qu'acteurs de la fonction comptable, plusieurs départements expérimentent la saisie directe des écritures comptables. Dans cette configuration, les services métiers ne transmettent plus les fiches d'écritures à la comptabilité mais saisissent directement dans l'application de comptabilité générale de l'Etat les opérations comptables qu'ils génèrent.

Une analyse du contenu des risques à partir d'une décomposition de l'activité financière en processus

Simultanément à cette vision intégrée s'est imposée la nécessité de décomposer la fonction comptable en processus homogènes pour appréhender les risques comptables. Il n'y a pas, en effet, un processus comptable unique, mais une diversité de processus correspondant à des activités et à des acteurs différents qui génèrent des risques spécifiques. L'ensemble de l'activité financière de l'Etat se structure autour de 74 processus comptables dont certains

font intervenir les ordonnateurs et les comptables et d'autres les seuls comptables. Cette cartographie des processus de l'Etat repose sur le découpage fin de chaque processus en procédures et tâches.

C'est à ce niveau de maille que les risques propres à chaque tâche peuvent être convenablement identifiés et recherchés, de manière pertinente, les mesures de contrôle interne de nature les maîtriser. Pour répondre à ces besoins, des référentiels de contrôle interne par processus comptable ont été élaborés.

Une nouvelle typologie des risques comptables

Le nouveau périmètre de la fonction comptable conjugué avec sa décomposition analytique en processus renouvelle en profondeur le cadre d'analyse des risques comptables.

L'analyse des risques continue naturellement à porter sur les comptes. Ainsi, par exemple, l'analyse des risques portant sur le contenu des comptes (examen des états de développement des soldes, régularisation des comptes d'imputations provisoires, etc.) et des écritures sensibles, demeurent des préoccupations essentielles du nouveau dispositif.

A ces risques traditionnels viennent, néanmoins, s'ajouter les risques liés à l'environnement comptable. Ces causes du risque peuvent être regroupées dans trois catégories génériques.

Il s'agit d'abord des risques provenant des défaillances dans l'organisation ; ainsi les lacunes dans l'attribution et la séparation des tâches, les insuffisances des autocontrôles et des contrôles de supervision relèvent de cette problématique. L'élaboration d'organigrammes fonctionnels détaillés est indispensable pour formaliser l'affectation des tâches entre les agents et s'assurer de la continuité du service en cas d'absence par la désignation d'un suppléant.

Une autre catégorie de risque tient à l'absence ou à l'insuffisance de la documentation des procédures. L'absence d'une documentation, tout particulièrement pour l'exécution des procédures complexes, expose les services à des risques d'erreurs importants ; de même, dans les structures connaissant une rotation importante des effectifs, ou plus simplement en cas d'indisponibilité du titulaire du poste, l'impossibilité pour les opérationnels de se reporter à un fonds documentaire de référence fait courir au service un risque non négligeable d'interruption ou bien d'exécution défailante du service.

Enfin, les carences en matière de traçabilité constituent le dernier facteur de risques. Relèvent de ce risque toutes les insuffisances en matière de conservation des pièces comptables, de trace des interventions et des opérations dans les systèmes d'information et de formalisation des contrôles réalisés. Toutes les défaillances dans ce domaine détériorent la piste d'audit, c'est à dire la capacité, à partir d'une pièce comptable élémentaire, de remonter jusqu'aux états de synthèse et inversement.

Cette nouvelle typologie des risques comptables constitue le socle du nouveau référentiel de contrôle interne du Trésor Public dont le respect imposait de renforcer les structures de gestion des risques comptables.

Un dispositif reposant sur des structures dédiées au contrôle interne et distinctes de l'audit

Consciente des enjeux et des besoins liés à la qualité des comptes de l'Etat dans le cadre de la certification, la DGCP a souhaité se doter de structures propres au contrôle interne.

Lors de la mise en place du nouveau service de la fonction comptable de l'Etat (FCE), un bureau dédié au contrôle interne comptable a été créé (bureau 6 A), auquel sont confiées en

particulier l'ingénierie du contrôle interne et la veille des risques comptables.

Au niveau des services déconcentrés, de nouvelles structures de gestion des risques comptables ont été expérimentées en 2005 et généralisées en début d'année sous la forme de cellules de qualité comptables (CQC). Les CQC répondent au besoin d'une vision consolidée de la fonction comptable pour analyser les risques comptables dans leur globalité. L'objectif est de redonner de sa cohérence d'ensemble à la fonction comptable en TG, en confiant à ces structures un rôle de pilotage et d'animation en matière comptable qui déborde, d'ailleurs, largement la seule sphère de la TG ; en effet, l'action des CQC a vocation à couvrir progressivement l'activité comptable de l'Etat trouvant son origine dans les postes non centralisateurs, les recettes des administrations financières (relevant de la Direction générale des Impôts ou de la Direction générale des Douanes et Droits indirects) mais également les services ordonnateurs dont le rôle en matière comptable est renforcé dans le cadre du passage à la comptabilité d'exercice.

Placées sous l'autorité du fondé de pouvoir de la trésorerie générale, les CQC sont chargées de l'évaluation permanente du contrôle interne dans les départements. Leur rôle ne se substitue pas à l'audit qui continue à intervenir de manière ponctuelle pour évaluer l'ensemble du dispositif de contrôle interne, y compris l'action des CQC.

La volonté de la DGCP est, en effet, à la fois de mobiliser des ressources supplémentaires en matière de gestion des risques, mais aussi de dissocier les structures de gestion du contrôle interne des auditeurs, qui sont chargés d'évaluer de manière indépendante la qualité du dispositif de gestion des risques.

Cette organisation, fondée sur l'évaluation permanente par un acteur

dédié et distinct de l'audit, est inspirée des meilleures pratiques en particulier du secteur bancaire, où le nouveau règlement n° 97-02 du CRBF impose dorénavant un tel dispositif de contrôle interne de second niveau. Aux structures permanentes vient s'ajouter une structure de pilotage avec la création d'un Comité national du contrôle interne (CNCI) qui est le pendant du Comité national d'audit (CNA) en matière d'audit.

Le CNCI rassemble autour du directeur général l'état major de la Direction générale ainsi que certains responsables des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels et le chef de la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle, rattachée à la DGCP. Son rôle est d'arrêter la politique du réseau en matière de contrôle interne en définissant ses axes stratégiques et en déterminant, annuellement, les orientations en matière de gestion des risques.

Un dispositif de contrôle interne fondé sur une architecture à trois niveaux

Les principes généraux qui viennent d'être rappelés ont imposé une nouvelle architecture du contrôle interne au sein des services du Trésor, basée sur trois niveaux parfaitement complémentaires.

Le contrôle interne de premier niveau

Pour bien comprendre le rôle essentiel de ce premier niveau, il importe de rappeler que le contrôle interne est une démarche de maîtrise des risques qui incombe à chaque agent, quel que soit son niveau de responsabilité.

Contrairement à une idée très répandue, le contrôle interne ne vient pas se surajouter à l'activité courante et ne se limite pas à des contrôles supplémentaires. Pour l'essentiel, le contrôle interne est intégré aux procédures de gestion quotidienne. Ce sont les opérationnels chargés de l'exécution des procédures qui sont ainsi les principaux acteurs du

contrôle interne.

Ce premier niveau constitue le socle du nouveau dispositif, ce qui justifie, en particulier, l'effort engagé par la FCE pour enrichir le contenu de la documentation de travail des agents chargés de leur exécution. Les guides de procédures mis en ligne en début d'année sur un serveur WEB dédié (accord LOLF, virement, paie...) constituent, sur le plan documentaire, un effort considérable pour mettre à disposition des opérationnels une documentation complète, facilement accessible et actualisée, leur permettant de consulter le descriptif précis des tâches qui leur sont confiées. Ce sont évidemment les meilleures pratiques qui sont formalisées dans ces guides de façon à généraliser ce qui se fait de mieux et garantir ainsi la plus grande maîtrise des procédures.

La supervision des travaux des opérationnels par le chef de service fait partie intégrante de ce premier niveau. C'est le point qui présentait le plus d'insuffisances dans le dispositif de contrôle interne antérieur comme l'ont révélé les audits comptables et financiers, réalisés en 2004 pour dresser un diagnostic de la fonction comptable en trésorerie générale. Il s'agissait d'une lacune importante, puisqu'au titre de la supervision le chef de service a la responsabilité d'organiser les tâches des agents relevant de son autorité, d'intervenir pour valider certaines opérations sensibles et de s'assurer de la qualité des travaux réalisés par ses collaborateurs.

A partir des référentiels de contrôle interne, les chefs de service sont à même de diagnostiquer les points forts et les points faibles des processus (ou procédures) de leurs services. Ces travaux, qualifiés de fiabilisation de l'environnement comptable, sont complétés par des exigences renforcées en matière de contrôles comptables.

Le contrôle interne de second niveau

La mise en place d'un contrôle interne de second niveau, confié aux cellules de qualité comptable (CQC), constitue la principale nouveauté du nouveau dispositif de contrôle interne.

Au titre du second niveau, les CQC sont amenées à évaluer la qualité du contrôle interne de premier niveau.

Un plan départemental de contrôle interne formalise les orientations retenues au plan local en matière de contrôle interne comptable en précisant les processus devant être diagnostiqués dans l'année, les comptes sur lesquels une attention particulière doit être portée, ainsi que les modalités de contrôles de supervision à réaliser.

L'ensemble des contrôles de supervision de premier niveau ainsi que les travaux de corroboration des CQC sont formalisés dans des tableaux de bord pour assurer une traçabilité des contrôles réalisés. La CQC s'assure, au vu de ce *reporting*, que les travaux prévus au plan départemental de contrôle interne ont été réalisés et vérifie par sondage de la qualité des contrôles réalisés.

Ces éléments ont vocation à figurer dans le dossier de révision qui sera mis à la disposition des auditeurs externes et internes. Ce rôle de surveillance n'épuise pas les attributions des CQC qui, au titre de l'animation transversale de la fonction comptable, sont chargées d'une mission d'information générale en matière comptable auprès des services ainsi que d'un rôle de formation.

Le contrôle interne de troisième niveau

Une autre nouveauté importante de ce nouveau dispositif est le renforcement du rôle d'une autre structure de la FCE en matière de contrôle interne, la mission vérification des comptes de gestion (MVCG).

Le troisième niveau de contrôle interne comptable de l'Etat est destiné, à l'instar des CQC au niveau du département, à

constituer un niveau de synthèse de l'activité comptable de l'Etat compte tenu de la déconcentration des comptables principaux chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat.

D'un point de vue opérationnel, le contrôle interne comptable de troisième niveau est chargé de trois fonctions complémentaires.

Tout d'abord un rôle de surveillance des opérations comptables de l'ensemble du réseau. La MVCG dispose, pour ce faire, de différents outils de requêtage lui permettant d'identifier des opérations atypiques pour lesquelles elle peut demander des justifications aux CQC. Le suivi d'indicateurs de qualité comptable lui permet de suivre l'activité comptable et d'intervenir pour signaler des anomalies ou des situations pouvant apparaître anormales.

La MVCG exerce également une mission d'animation du dispositif de contrôle interne comptable de l'Etat (CICE) et de conseil aux cellules de qualité comptable de l'Etat. A ce titre, la MVCG est destinataire de chaque plan départemental de contrôle interne ainsi que du reporting de chaque comptable principal et pourra valablement conseiller les CQC dans l'orientation de leurs travaux.

Enfin, elle est chargée d'une fonction d'information à destination de l'ensemble des services de la DGCP, tant centraux que déconcentrés, en restituant régulièrement des informations sur l'évolution des indicateurs et en établissant des synthèses des travaux des CQC.

Un fonctionnement destiné à enclencher une boucle d'amélioration continue de la qualité comptable

Le management des risques, en s'appuyant sur l'expérience passée et l'analyse des incidents, est une démarche permanente et itérative destinée à enclencher un processus

d'amélioration continue. Le dispositif de contrôle interne du réseau du Trésor s'inscrit clairement dans cette perspective d'une amélioration constante de la qualité des comptes de l'Etat, fondée sur un pilotage, une évaluation et un *reporting* des risques.

Le pilotage du dispositif de gestion des risques

Un pilotage adossé à des objectifs de qualité comptable

Comme dans tout système de management, le pilotage des risques comptables suppose de définir les objectifs en matière de qualité comptable.

Pour ce faire, la FCE a défini six critères de qualité comptable pour être fiable, l'information doit être exhaustive, régulière, exacte, sincère, imputée au bon compte et au bon exercice.

Pour assurer le pilotage de la qualité comptable, la DGCP a souhaité se doter d'indicateurs de qualité comptable permettant à la fois, conformément à la nouvelle typologie des risques comptables, de suivre la qualité des comptes mais également la qualité de l'environnement comptable. C'est dans cette logique qu'ont été respectivement arrêtés l'indicateur jour/anomalie et les deux autres indicateurs relatifs aux diagnostics et à l'audit des processus comptables.

Ces trois indicateurs ont été insérés dans le plan annuel de performance et dans le contrat pluriannuel de performance de la DGCP, pour la période 2006 à 2008, pour poursuivre la politique volontariste d'amélioration de la qualité comptable engagée depuis plusieurs années.

Le recensement et la hiérarchisation des risques

L'atteinte des objectifs de qualité comptable passe par la maîtrise des risques. Mais pour maîtriser les risques, il convient au préalable de les connaître en les recensant et en les évaluant. L'analyse des causes du

risque a porté principalement sur les risques endogènes sur lesquels la FCE a une prise directe. L'origine des risques trouve sa source dans des défaillances liées soit à l'organisation, à la documentation et à la traçabilité des procédures comptables (voir *supra* typologie des risques).

A partir de la cartographie des processus, il a été possible d'élaborer un référentiel de contrôle interne par processus comptable qui identifie, en regard de chaque objectif de qualité comptable et pour chaque tâche, les risques inhérents et les mesures de contrôle interne pour les maîtriser.

Une fois les risques identifiés et recensés, la FCE a engagé une seconde étape consacrée à l'évaluation des risques. Maîtriser les risques ne signifie pas maîtriser tous les risques, ce qui serait d'ailleurs très largement utopique eu égard à leur nombre et à leur diversité. Une gestion des risques suppose d'accepter les risques les moins importants en terme de fréquences, d'enjeux et d'impacts.

C'est l'objet de la cartographie des risques qui présente les processus maîtrisés et ceux pour lesquels des insuffisances en matière de contrôle interne laissent subsister des risques de contrôle.

Pour tous les processus présentant des risques de contrôle, un plan d'action a été arrêté pour définir les priorités d'action : tous les risques considérés comme inacceptables sont naturellement intégrés au plan d'action, mais en terme de calendrier, une priorité a été donnée aux travaux portant sur les risques les plus lourds et relatifs aux processus qui représentent les plus lourds enjeux.

La politique de gestion des risques

Elle est formalisée dans un plan de contrôle au niveau national et déclinée dans chaque département dans un plan départemental de contrôle interne. Au niveau national, le CNCI définit, en

fonction de la cartographie des risques et du plan d'action, les orientations générales du réseau en matière de contrôle interne en précisant, en particulier, les processus qui doivent faire l'objet, à titre obligatoire, d'un diagnostic en cours d'année et les comptes sur lesquels l'attention des trésoreries générales doit porter.

Au plan local, chaque comptable formalise dans son plan départemental de contrôle interne ses propres travaux en définissant, pour un exercice, la nature et la quantité des travaux à réaliser par les chefs de service au titre de la supervision et des CQC au titre du second niveau. Ce plan départemental reprend les orientations fixées dans le plan de contrôle national en l'adaptant en fonction des risques identifiés au plan local.

L'évaluation des risques

La qualité du dispositif de contrôle interne repose sur une évaluation par les opérationnels et par des audits diligentés par les auditeurs internes et externes. Les opérationnels procèdent à l'évaluation de la qualité des processus comptables en réalisant des diagnostics des processus. Ils disposent pour ce faire des référentiels de contrôle interne par processus qui leur permettent de diagnostiquer les points forts et les points faibles du processus sous revue. Tous les services concernés par les procédures du processus participent au diagnostic.

L'ensemble des constats réalisés est formalisé dans des grilles qui sont transmises aux cellules de qualité comptable pour corroboration. Le rôle de la CQC consiste à s'assurer que tout le processus a bien été couvert et de la qualité de l'évaluation. Les constats qui ressortent du diagnostic portent sur l'ensemble du processus là où une approche par service n'aurait été que partielle.

En ce qui concerne les points faibles qui ont pu être relevés, les services, en

liaison étroite avec les CQC, déterminent dans le plan d'action départemental les mesures correctrices de nature à remédier aux faiblesses constatées. Le plan d'action, en agissant sur l'organisation du processus, sa documentation et la traçabilité, permet une fiabilisation de chacune des procédures qui concourent à l'exécution du processus.

L'ensemble du dispositif de gestion des risques a vocation à être régulièrement évalué par l'audit interne et par la Cour des comptes dans sa mission de certification des comptes. Le rôle des auditeurs, quels qu'ils soient, est de s'assurer que le dispositif de gestion des risques permet de maîtriser les risques. Les auditeurs formulent à cet effet des recommandations pour fiabiliser le dispositif de contrôle interne qui alimentent également le plan d'action.

Le dispositif de *reporting* des risques

Tout dispositif de contrôle interne performant est, par essence, évolutif. Par nature, les risques sont mouvants et il est donc essentiel d'en assurer un suivi qualitatif et quantitatif pour identifier les nouveaux risques et adopter les mesures pour les prévenir.

Le *reporting* des travaux d'évaluation est ainsi primordial pour actualiser la connaissance et l'évaluation des risques et assurer la pérennité du dispositif de contrôle interne.

La MVCG joue un rôle essentiel dans ce domaine en assurant le suivi des indicateurs de qualité comptable et en opérant la centralisation et l'exploitation des synthèses des travaux en provenance des COC. Ces données permettent d'actualiser les référentiels de contrôle interne, la cartographie des risques et le plan d'action au niveau national. Ces données, combinées aux indicateurs de sinistralité issus du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) [31 pour les processus de dépense, permettent de disposer d'un tableau de bord des risques indispensables à l'orientation du pilotage du dispositif de

gestion des risques.

L'importance de ce dispositif de contrôle interne dans le cadre de la certification des comptes est soulignée par la Cour elle-même qui, dans son rapport sur les comptes 2005, a indiqué : « Le travail accompli par la DGCP depuis un an dans ses propres services comme au plan interministériel est considérable et doit être salué comme tel. Domaines essentiels pour la Cour des comptes, le contrôle et l'audit internes doivent, par l'appréciation de leur efficacité, permettre à cette dernière de dimensionner ses propres travaux. » S'il est trop tôt pour tirer des enseignements définitifs sur l'apport de ce nouveau dispositif en matière de qualité comptable, il est en revanche incontestable que les personnels du réseau du Trésor Public ont adhéré à cette démarche ambitieuse.

Cette adhésion s'explique largement par la méthode retenue pour mettre en place ce dispositif dont la généralisation

en début d'année a été précédée par une expérimentation de plus d'un an à grande échelle dans une quarantaine de départements.

Les raisons de cette adhésion se trouvent également dans l'accompagnement important dont bénéficie l'ensemble des agents dans le cadre de ce dispositif en terme de formation, d'outils et d'assistance.

En mettant en place ce nouveau dispositif de contrôle interne, la DGCP entend devenir une référence en matière de gestion des risques comptables. La diffusion d'un premier rapport sur le contrôle interne joint aux comptes 2005, obligatoire pour les grandes entreprises en application de la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, répond à la volonté d'adopter les meilleures pratiques en matière de transparence de l'information comptable et plus largement de l'action publique qui est l'ambition même de la LOLF.

L'audit interne dans les administrations publiques: une évolution profonde des métiers du contrôle dans de nombreux pays

David Brusselle,
La Revue du Trésor, Octobre 2006

La plupart des grandes administrations publiques, en France comme à l'étranger, perçoivent de plus en plus l'intérêt de mettre en place des structures d'audit interne au sein de leurs organisations afin d'aider les managers à mieux maîtriser les risques inhérents à l'exercice de leurs missions.

L'ADETEF, l'agence de coopération internationale du MINEFI participe activement à la mise en place et au développement de la démarche d'audit interne et de contrôle interne publics dans différents pays partenaires en Europe centrale et orientale ainsi qu'au Maghreb.

Ces projets, menés en étroite collaboration avec la Direction générale de la Comptabilité publique, consistent à accompagner les administrations publiques des pays partenaires dans la définition, la mise en oeuvre opérationnelle et le développement des structures d'audit interne public et à faire adhérer l'ensemble des managers publics à l'utilité de la démarche de contrôle interne, qu'il faut comprendre comme « maîtrise des opérations ».

Au sein de l'Union européenne, s'est en effet développée, sous l'égide de la Commission, une doctrine de gestion et de contrôle publics inspirée des évolutions en matière de contrôle privé des sociétés (la loi de sécurité

financière par exemple). Sa transposition au secteur public constitue une véritable révolution administrative et culturelle.

Connue sous le terme anglo-saxon de Public Internal Financial Control, cette méthode est obligatoire pour la gestion des fonds publics dans tous les nouveaux pays membres et notamment les dix derniers entrants. Présentée comme un acquis communautaire, elle est également censée être appliquée dans les anciens États membres et concerne, en France, la gestion de toutes les opérations financées avec l'aide des Fonds structurels européens tels que FEDER, FSE, FEOGA. La LOLF, la nouvelle programmation budgétaire par objectifs, est l'une des illustrations de cette nouvelle gestion publique.

La mise en place d'un dispositif de maîtrise et de pilotage à plusieurs niveaux vise à donner l'assurance raisonnable au décideur public, et derrière lui, à l'utilisateur, au citoyen et au contribuable que l'argent public est correctement utilisé : certes, en conformité avec les textes et réglementations qui en organisent la gestion mais aussi avec un souci permanent de recherche de la performance traduite par les notions d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

Ce dispositif de maîtrise des activités fait profondément évoluer les méthodes traditionnelles

d'intervention des corps de contrôles car il implique une plus grande responsabilisation des gestionnaires à tous les stades du déroulement des processus de gestion et de recherche des résultats : c'est le dispositif de contrôle interne, appelé parfois de premier niveau (qui suppose dans certaines organisations un contrôle interne de second niveau relevant d'un échelon interne supérieur comme, par exemple, une unité de centralisation).

Reposant sur les normes internationales de l'audit et sur une approche internationalement reconnue, celle du COSO (Comittee Of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) qui a connu récemment de nouveaux développements, cette pratique identifie clairement les managers publics comme responsables de leur contrôle interne, c'est-à-dire de la maîtrise de leurs opérations.

Dans un premier temps, cela suppose que le manager public, intervenant dans un secteur financier ou non, identifie et évalue les risques inhérents à l'exercice de ses missions dans son cadre d'activité (« l'environnement de contrôle »). Car la survenance de ces risques pourrait compromettre l'atteinte des objectifs qu'ils relèvent de la conformité (respect des textes et procédures) ou de la performance (optimisation des « 3 E » : Économie, Efficience, Efficacité).

Dans un second temps, il lui faut élaborer, mettre en oeuvre et piloter les activités de contrôle interne, c'est-à-dire des mesures, simples ou complexes mais toujours peu coûteuses en terme de temps et/ou d'effectifs, permettant de couvrir les risques identifiés et hiérarchisés. En aucun cas, il ne s'agit d'avoir

pour objectif la suppression totale des risques mais plutôt de leur donner un niveau résiduel acceptable et compatible avec les contraintes de la vie administrative. Au-delà, il s'agit de faire vivre en permanence cette démarche dans la gestion publique quotidienne par un management des risques, terme ambitieux mais qui permet au manager et à ses collaborateurs, par une déclinaison au niveau de l'unité de travail, de vivre plus sereinement la complexité administrative propre à tous les pays.

Le second volet du dispositif de maîtrise des opérations repose sur la structure d'audit interne public, idéalement rattachée au plus haut niveau de l'organigramme administratif. Elle peut constituer un corps unique ou faire l'objet de déclinaison géographique et/ou fonctionnelle avec une unité d'harmonisation et de coordination, souvent nationale.

Le rôle de l'audit est clairement défini par les normes professionnelles internationales posées par l'IIA (Instituts of Internai Auditors). L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.

Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Cette définition implique une formation exigeante, tant initiale que continue, des corps d'audit, une

organisation rigoureuse dans leur fonctionnement interne et le respect scrupuleux d'une méthodologie dans la conduite des audits qu'ils relèvent de missions d'assurance (conformité) ou de conseil (performance). Le développement graduel de cette démarche dans le secteur public concerne désormais de nombreux pays européens. Si la littérature sur le sujet est encore plutôt rare, un ouvrage publié récemment aborde l'ensemble de ces problématiques pour le secteur public.

L'ouvrage « Contrôle interne et Audit publics "Le PIFC" (Public Internal Financial Control - Pour une nouvelle gestion publique » et dont l'auteur est Alain Gérard Cohen, inspecteur général des finances et ancien président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles, aujourd'hui expert et consultant international, est publié aux éditions juridiques (LGDJ), dans une nouvelle collection dirigée par) ADETEF. Ce livre est préfacé par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, M. Thierry

Breton, et a reçu le prix du meilleur ouvrage de l'année de la part de l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI).

L'auteur y explique notamment que, après des siècles pendant lesquels le fonctionnaire s'est contenté d'obéir à la loi, il est désormais exigé de lui, outre et au-delà du respect des règles, qu'il applique les meilleures pratiques de bonne gestion, qu'il soit responsable de la qualité et de l'efficacité de ses résultats, jugés par rapport aux objectifs, et qu'il assure la sécurité et la transparence de sa gestion.

En contrepartie, pour le fonctionnaire devenu gestionnaire, la responsabilité remplace l'obéissance et une certaine liberté lui est conférée dans le choix des

moyens. Dès lors, poursuit-il, le contrôle change de sens. Il ne mesure plus les écarts par rapport aux règles mais les écarts des résultats par rapport aux objectifs, ainsi que leur qualité par rapport aux moyens employés.

Ainsi, le contrôle, que l'on appellera alors audit, aura pour tâche de collaborer avec le gestionnaire, de l'aider dans l'édification d'un système de gestion et de contrôle, reposant sur l'analyse de risque et destiné à produire la meilleure gestion possible, en termes de résultats, pour un niveau de moyens donné. Enfin, l'auteur insiste sur la nécessaire évolution du rôle des grands corps de contrôle auxquels est confiée, à travers l'audit, une mission de conseil (et non plus uniquement de contrôle) pour l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle interne, et également une mission d'évaluation des résultats.

Mais si le périmètre et la méthodologie de l'audit interne public sont désormais connus et relativement stabilisés pour les missions d'assurance (ou de conformité), la nature, la portée et la méthodologie de l'audit de performance méritent encore de faire l'objet de précisions et d'approfondissements.

Cette démarche, récente dans la très grande majorité des pays, constitue un enjeu majeur pour l'ensemble des corps d'audit et de contrôle dont les missions futures s'orienteront de plus en plus vers des problématiques de performance et d'évaluation des résultats, même si les missions de conformité resteront indispensables. Les corps d'audit devront donc arbitrer, au stade de la programmation, entre les missions d'assurance et les missions de conseil avec toutefois la possibilité de concevoir des missions mixtes.

Quoi qu'il en soit, le déploiement de l'audit de performance, qui nécessitera d'importants efforts de formation, se fera graduellement, ce qui permettra d'ancrer d'autant plus durablement la démarche dans le quotidien de la vie administrative.

La DGCP et la LOLF : l'ambition de placer la nouvelle dimension comptable au coeur de la réforme de l'Etat

Dominique Lamiot, Directeur Général de la Comptabilité Publique
La Revue du Trésor, Juillet 2006

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, désignée le plus souvent sous l'acronyme LOLF, est devenue, depuis le début de cette année, la nouvelle constitution financière de notre pays, et se substitue de ce fait à l'ordonnance de 1959. Au travers de sa préparation et de son adoption, ce texte pose clairement le cadre de l'ambition des pouvoirs publics de notre pays visant la transparence, la visibilité mais aussi l'efficacité d'une gestion publique adaptée à notre environnement économique et financier.

La LOLF contient de nombreux articles décrivant les nouvelles architectures et procédures budgétaires, mais la lecture de ce texte met aussi en exergue la diversité des dispositions d'ordre comptable, dont la présence dans une loi de niveau organique a été justifiée par le Conseil constitutionnel. En effet, qu'il s'agisse des enjeux d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, de l'émergence d'une démarche de performance au sein des services de l'Etat ou encore des attentes exprimées par les parlementaires concernant la disponibilité d'informations pertinentes, c'est bien par la mise en place d'une nouvelle comptabilité de l'Etat que le législateur a souhaité conforter sa démarche.

Dans un tel contexte, la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et son réseau déconcentré, le Trésor Public, se sont trouvés légitimés à un double titre pour jouer un rôle majeur dans la mise en oeuvre de cette

réforme ; tout d'abord en tant qu'opérateur comptable et financier traditionnel de l'Etat, mais aussi comme administration d'expertise ayant une longue expérience des migrations d'organismes publics vers des comptabilités d'exercice (établissements publics, collectivités territoriales, etc.).

Face à l'échéance du 1er janvier 2006, il leur aura fallu moins de deux ans pour concevoir et mettre en place un nouvel environnement comptable, permettant de répondre aux dispositions du texte organique.

Il s'agissait de relever un véritable défi triplement novateur, avec tout d'abord la définition d'une nouvelle comptabilité, au plus proche des standards internationaux. Ce premier volet du défi, en effet, ne se limitait pas à un changement de référentiel, à l'instar de ce que connaissent aujourd'hui les entreprises qui migrent vers les normes IFRS. Il fallait, au contraire, reconstituer une comptabilité à part entière au regard des évolutions normatives.

La prise en compte des conséquences d'une comptabilité reposant sur la notion de constatation des droits et des obligations constitue le second volet du défi car elle induit, de fait, une nouvelle fonction comptable partagée entre comptables et gestionnaires. Le fait générateur des opérations comptables se situe désormais, le plus souvent, chez ces derniers. Dans ce nouveau contexte, il revenait à la DGCP d'impulser une dynamique partagée de management comptable pour favoriser une prise de conscience de l'ensemble des acteurs.

Enfin, troisième volet et clé de voute de ce défi, le niveau d'excellence fixé par la représentation nationale concernant les comptes de l'Etat qui a conduit à inscrire l'ensemble de nos travaux préparatoires dans une logique de qualité comptable et, ce faisant, dans la perspective du dispositif de certification confié à la Cour des comptes.

C'est donc dans une vraie dynamique de modernisation comptable que se sont inscrits les chantiers de mise en oeuvre de la loi organique. Les principaux d'entre eux sont présentés dans plusieurs articles spécifiques de ce numéro de *La Revue du Trésor* consacré à la LOLF.

En conséquence, je m'attacherai dans les développements qui suivent à montrer comment la Direction générale de la Comptabilité publique s'est impliquée et continuera à le faire, d'une part s'agissant de l'élaboration d'une nouvelle comptabilité à la hauteur des enjeux de modernisation et de performance, c'est-à-dire en alliant cohérence et fiabilité, d'autre part, avec la déclinaison d'une dynamique de management, mêlant impulsion et accompagnement, pour faire prendre conscience à tous de cette nouvelle fonction comptable partagée.

L'élaboration de la nouvelle comptabilité, une réponse à la hauteur des enjeux de modernisation et de performance, tant par la cohérence de son architecture que par la sécurisation de sa mise en oeuvre

La nouvelle architecture comptable, notamment dans son volet le plus innovant lié à la tenue d'une comptabilité générale, se devait d'être particulièrement ambitieuse. Il lui fallait prendre en compte la précision des dispositions organiques, les transcrire dans le cadre d'un référentiel porteur des enjeux de gestion, et enfin les conforter par des modes opératoires sécurisés, au bénéfice d'une assurance de qualité comptable.

La précision des dispositions organiques, témoignage des enjeux de modernisation

Alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne contenait que très peu de dispositions d'ordre comptable renvoyant, selon les termes de son article 45, à des décrets le soin de préciser « la présentation comptable du budget général... et le plan de compte de l'Etat », la loi organique comporte en revanche, de nombreux articles qui, totalement ou partiellement, font ressortir l'importance de sa dimension comptable.

Le chapitre V, intitulé « Des comptes de l'Etat », est révélateur de cette approche. On y trouve, notamment, l'affirmation de la coexistence d'une comptabilité générale, fortement renouvelée, aux côtés d'une comptabilité budgétaire adaptée aux enjeux de la nouvelle gestion publique, ainsi que l'émergence d'une comptabilité d'analyse des coûts, venant s'articuler avec les deux précédentes, afin d'en valoriser les données dans une optique de transparence et d'efficacité.

De manière transversale, l'article 27 énonce le principe fondamental selon lequel « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

Par ailleurs, s'agissant de la comptabilité générale, les dispositions de l'article 30 du texte organique posent deux principes structurants. D'une part, la constatation des droits et des obligations en constitue le fondement, les opérations se trouvant donc prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. D'autre part, elle doit se référer à des normes aussi proches de celles des entreprises que le permettent le statut de l'Etat et les spécificités de son action.

Face aux interrogations qui ont pu s'exprimer, quant à la présence de telles dispositions techniques dans un texte organique, le Conseil constitutionnel a confirmé qu'elles

constituaient des « éléments indivisibles » d'une logique d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'Etat. En se prononçant ainsi, il n'a fait que constater la volonté du législateur qui assigne aux comptes de l'Etat une exigence de qualité comptable dont le comptable public sera le garant au travers « de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures » selon les termes de l'article 31 de la loi.

Le rappel de ces dispositions illustre bien les attentes des pouvoirs publics. Leur insertion atteste de leur importance comme vecteur d'amélioration de l'action publique, tant pour sa transparence que son efficacité. Le volet comptable doit venir en catalyseur de la présentation budgétaire, articulée sur les grandes politiques publiques et leur déclinaison, pour préciser les impacts de ces politiques en termes d'évolutions financières et patrimoniales. Il doit offrir les éclairages nécessaires de pilotage décisionnel, pour faire ressortir les agrégats financiers, leurs évolutions, mais aussi les marges de manœuvre, les éléments d'arbitrage de gestion (ex.: acheter ou louer, faire ou faire-faire) ainsi que les risques potentiels susceptibles de mettre en cause ce qu'on appelle désormais la soutenabilité budgétaire, c'est-à-dire la capacité pour un gestionnaire d'engager l'Etat au delà de ce qui a été prévu dans la loi de finances.

Ce sont ces enjeux de pilotage stratégique de nos finances publiques et leurs éléments de déclinaison qui ont guidé la finalisation de la nouvelle architecture comptable de l'Etat.

Une architecture comptable en cohérence avec l'efficacité de la gestion

Le législateur a donc choisi un système comptable à trois dimensions, permettant ainsi de lui fournir tout le spectre des informations dont il a besoin. Avec, en premier lieu, une

comptabilité budgétaire, traduction du respect de l'autorisation parlementaire et à ce titre fortement enrichie avec la généralisation des « autorisations d'engagement ». Cette innovation de technique budgétaire s'inscrit dans une logique de meilleure appréhension des engagements de l'Etat, en cohérence avec celle de constatation des droits et obligations qui prévaut en comptabilité générale.

Une comptabilité générale désormais colonne vertébrale de cette architecture et qui constitue l'innovation fondamentale du volet comptable de la LOLF. Il s'agit bien, désormais, de dépasser la simple logique d'encaissement et de décaissement qui prévalait dans le système antérieur, pour privilégier une véritable comptabilité d'exercice à forte valeur ajoutée en ce qui concerne la dimension patrimoniale et à légitimité accrue par les principes d'exhaustivité et de sincérité.

Afin de répondre aux attentes du législateur, un travail de fond a été engagé pour finaliser un référentiel, au niveau le plus abouti de la technique comptable. Il s'est inspiré des principaux standards nationaux et internationaux (PCG, IFRS, IPSAS) des secteurs privés et publics.

Le *Recueil des normes comptables de l'Etat*, approuvé par arrêté du 21 mai 2004, constitue le socle de ce nouveau référentiel comptable. Il intègre les principes de la comptabilité des entreprises tout en tenant compte de certaines particularités, qu'il s'agisse, par exemple, de la non-valorisation du droit à lever l'impôt ou de l'interprétation particulière de la notion de résultat. Ce référentiel s'attache également au respect du principe d'image fidèle en termes d'exhaustivité et de pertinence de l'information avec la notion de contrôle ou la diversité des techniques d'évaluation des biens. Il ne s'agissait pas de calquer la comptabilité d'entreprise, mais d'en extraire toutes les potentialités susceptibles de

faciliter la visibilité patrimoniale et l'optimisation des modes de gestion.

Ces normes garantissent le respect du principe de la constatation des droits et obligations et assurent une description du patrimoine et de la situation financière de l'Etat, conformes aux attentes du législateur. La prise en compte des éléments d'actif est fortement enrichie au niveau de l'inventaire et de la valorisation des immobilisations ainsi que par la prise en compte des stocks, totalement absents dans le système antérieur. De même, les postes de passif intègrent les risques potentiels, les opérations à rattacher et notamment les charges à payer. Par ailleurs, l'identification et la publication des engagements hors bilan confortent une vision plus fidèle de la situation patrimoniale de la France.

Ce socle normatif a été complété par la rédaction d'un corpus d'instructions comptables de grande ampleur, décrivant l'ensemble des opérations et des schémas comptables. Il va constituer le cadre réglementaire de niveau le plus fin pour la mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité de l'Etat par les comptables et les gestionnaires.

L'ensemble des développements est structuré en cohérence avec la segmentation des activités financières de l'Etat qui prévaut, également, en matière de contrôle interne, évoqué plus loin dans ce document. Sont ainsi successivement décrites les procédures comptables consacrées aux « états financiers », aux « produits », aux « charges », à la « dette financière et instruments financiers à terme », aux « immobilisations et stocks », aux « engagements, provisions et autres passifs », à la « trésorerie » et enfin aux « transferts comptables ».

Le référentiel comptable s'articule, en outre, sur un nouveau plan de comptes, très proche de celui des entreprises. Il constitue ainsi le cadre d'enregistrement de l'ensemble des opérations comptables traduisant l'activité des services (constatations de

dettes ou créances, mouvements sur immobilisations ou stocks, opérations de trésorerie, etc.).

En cohérence avec les attentes du législateur, l'optimisation de la gestion publique a bien évidemment constitué le fil rouge des travaux liés au référentiel comptable. De longs développements pourraient être consacrés à cette convergence comptable et opérationnelle. On se contentera ici d'illustrer cette démarche avec la « gestion comptable » du parc immobilier.

En premier lieu, la substitution du critère de contrôle, retenu par les normes, au critère de propriété traduit la volonté de faire primer la réalité économique sur les liens juridiques et de responsabiliser les affectataires des immeubles d'Etat qui en tirent des avantages et en supportent les charges de gestion. Par ailleurs, la fiabilisation et l'enrichissement des inventaires physiques, menés depuis deux ans dans le cadre des travaux du bilan d'ouverture sur lesquels on reviendra, ont permis d'affiner la connaissance de ce patrimoine, notamment au travers des coefficients d'entretien qui permettent d'en appréhender l'état et de prévoir d'éventuels travaux.

De même la valorisation du patrimoine immobilier banalisé (locaux susceptibles d'être acquis et utilisés par une structure externe sans modifications importantes tels que des surfaces de bureaux) à la valeur de marché, place les administrations dans une situation comparable à celle des entreprises privées et facilite les décisions d'arbitrage concernant leur logistique immobilière (occupation domaniale ou locative, situation géographique, etc.).

Dans le même ordre d'idée et en liaison avec les données de comptabilité, l'émergence de pratiques de loyers budgétaires constituera pour les gestionnaires une incitation forte à réfléchir sur les solutions immobilières les plus adaptées aux besoins de leurs services.

Enfin, en complément de ce qui vient d'être dit, la dynamisation du service des domaines et son rattachement à la DGCP au 1er janvier 2007, attestent la complémentarité évidente que les pouvoirs publics entendent désormais faire prévaloir entre technique comptable et enjeux de gestion.

La nouvelle comptabilité de l'Etat constitue désormais le cadre d'information et de communication à l'intention de tous les acteurs de la fonction comptable. La pertinence et l'exhaustivité de ces données est donc primordiale. C'est la raison pour laquelle un travail parallèle a été conduit pour la doter de dispositifs de sécurisation en phase avec les enjeux de la certification.

Une crédibilité affirmée par des modes opératoires sécurisés

Les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle contenus dans l'article 27 de la loi organique, ont exprimés à eux seuls, le niveau de qualité comptable voulu par le rédacteur du texte. Ils sont indissociables de l'article 58 qui précise le périmètre de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes avec, notamment, un dispositif de certification des comptes de l'Etat, qui attestera ainsi, à l'instar des entreprises, du respect de ces principes.

Il faut enfin noter que l'article 31 de la LOLF désigne les comptables publics comme responsables du respect de ces critères, et, partant, du contrôle interne comptable, en particulier dans la mesure où « ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ». C'est une valorisation majeure du rôle du comptable, qui relativise la dimension matérielle de tenue des comptes au profit d'une plus-value consacrée à la pertinence des enregistrements comptables et à l'évaluation des procédures.

Dans ce cadre, la Direction générale de la Comptabilité publique s'est tout

naturellement inspirée des pratiques uniformément admises dans ce domaine. Il est aujourd'hui unanimement reconnu que c'est la diffusion de dispositifs de contrôle interne sur l'ensemble de la chaîne des opérations comptables qui paraît le mieux à même de satisfaire ce niveau d'exigence. Un article de la présente revue décrit le dispositif de contrôle interne comptable pour lequel la direction s'est mobilisée tout au long de l'année 2005. On se limitera donc ici à en rappeler les grandes lignes directrices.

Le contrôle interne comptable peut se définir comme l'ensemble des dispositifs de maîtrise des risques qui peuvent avoir un impact sur la qualité des comptes de l'Etat. Ils doivent ainsi permettre de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif d'image fidèle des comptes et des critères de qualité comptable qui en découlent.

A ce titre, la Cour des comptes, qui sera chargée de la certification des comptes de l'Etat, a déjà clairement précisé que la fiabilité des dispositifs de contrôle interne constituerait un élément majeur dans son appréciation sur la qualité des comptes et donc dans sa démarche de certification.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle architecture comptable de l'Etat, la Direction générale de la Comptabilité publique a engagé une démarche de renforcement de ce contrôle par le biais d'un plan d'action en trois volets : la normalisation et la documentation du contrôle interne comptable, sa mise en place par l'ensemble des acteurs et son évaluation par l'audit.

S'agissant de la normalisation, les travaux engagés ont permis d'adapter à la comptabilité de l'Etat les normes de contrôle interne habituellement appliquées par les Etats étrangers aussi bien que les entreprises, et référencées par les associations internationales de contrôle interne et d'audit.

Cette démarche de normalisation supposait préalablement d'analyser la fonction comptable et d'en identifier les acteurs. A partir de cette première étape, l'application à la comptabilité de l'Etat des normes de contrôle interne habituellement pratiquées a été mise en oeuvre. Elle s'est concrétisée sous la forme d'une méthode d'analyse des risques privilégiant la notion de processus, c'est à dire la chaîne de travail considérée dans son intégralité indépendamment des acteurs.

Elle a permis de finaliser un corpus documentaire avec des « normes de contrôle interne comptable de l'Etat », qui énoncent les principes généraux et qui constituent un guide indispensable afin de fixer les grandes règles de contrôle interne à appliquer. Ces normes sont complétées par une « cartographie des risques comptables » construite par processus. Il s'agit d'un outil de pilotage permettant d'établir un plan d'action pluriannuel qui est directement articulé avec le troisième niveau de cet ensemble documentaire, à savoir les « référentiels de contrôle interne comptable » établis pour chaque processus.

Il importe, enfin, de préciser que le contrôle interne est incomplet s'il n'est pas évalué régulièrement par un dispositif d'audit interne. Dans ce cadre et plus spécifiquement en interne au réseau du Trésor Public, l'objectif est de mettre en oeuvre une démarche d'audit comptable et financier pour évaluer la conception et la mise en oeuvre du contrôle interne comptable par processus. L'audit ne trouvera cependant toute sa légitimité et son efficacité qu'en intégrant l'ensemble des processus, et donc des tâches relevant des ordonnateurs.

La complémentarité de dispositions normatives ambitieuses et de modes opératoires adaptés aux enjeux, constitue des atouts certains pour la réussite de la réforme mais elle ne trouvera sa pleine efficacité que renforcée par l'implication et l'adhésion de l'ensemble des acteurs.

C'est sur ce terrain plus managérial que le Trésor Public s'est également fortement mobilisé pour faire partager ses convictions sur le volet comptable de la LOLF.

L'impulsion d'une dynamique managériale : une démarche de professionnalisation, de pédagogie et d'expertise pour valoriser la nouvelle fonction comptable partagée

Les évolutions comptables qui viennent d'être évoquées constituent une nouvelle donne en termes d'organisation et de relations fonctionnelles entre les services des gestionnaires et des comptables. Pour la DGCP, il est apparu indispensable d'apporter, tant auprès des administrations centrales qu'au niveau déconcentré, les éléments de cadrage et de soutien leur facilitant l'appropriation de ce nouvel environnement, puisque le processus comptable dans toutes ses composantes génère une fonction partagée qu'il convient désormais d'organiser et de valoriser au mieux.

L'impulsion voulue par la DGCP peut se décliner dans trois directions : une démarche opérationnelle de pilotage et de professionnalisation pour crédibiliser le volet comptable, une offre de service pédagogique privilégiant la dimension « conduite du changement » pour susciter l'adhésion et enfin, plus en devenir, la perspective d'une prestation de valorisation et d'expertise des restitutions comptables, point d'orgue d'une comptabilité au service de tous.

Un pilotage du volet comptable par la professionnalisation des pratiques et des acteurs

L'ampleur et la nécessaire vigilance concernant la mise en oeuvre d'une comptabilité de qualité ont conduit la DGCP à s'organiser très en amont par rapport à la date du 1er janvier 2006. C'est la raison pour laquelle les éléments de préfiguration de la fonction comptable partagée ont pris corps, il y

a maintenant près de trois ans, avec le chantier du bilan d'ouverture et la perspective de l'implantation d'un comptable de plein exercice dans les ministères.

La trajectoire du bilan d'ouverture

Le chantier du bilan d'ouverture fait lui aussi l'objet d'un article dédié. On se limitera donc ici à rappeler son caractère emblématique au regard de la mise en oeuvre de la nouvelle dimension comptable et cela à plusieurs titres.

Ce travail engagé en 2003 et concernant l'ensemble des ministères a été, en effet, le premier permettant aux services gestionnaires de prendre conscience de l'émergence d'une fonction comptable partagée, et non plus réservée au seul teneur de comptes, dans la mesure où la finalisation des règles comptables propres aux diverses catégories d'actifs et de passifs ne pouvait être conduite que conjointement afin de garantir leur pertinence et leur exhaustivité.

Il a également constitué la première illustration de la dimension patrimoniale de la comptabilité telle qu'elle ressort des dispositions de la LOLF, notamment en termes de recensement rigoureux et d'évaluation précise. Cette démarche est apparue pour beaucoup de services gestionnaires comme le révélateur d'une nouvelle réalité patrimoniale.

Ces enjeux ont donc conduit la Direction à animer tout un réseau d'acteurs au sein de ses propres services, les correspondants bilan d'ouverture qui ont apporté à leurs interlocuteurs des ministères et des services déconcentrés le soutien technique nécessaire pour mener à bien les divers chantiers constitutifs de l'initialisation de ce bilan (parc immobilier, autres immobilisations, stocks, etc.).

Le chantier lié au parc immobilier a fortement structuré l'ensemble de la démarche. Il est le premier à avoir été mené à son terme, avec la fiabilisation

de l'inventaire, la démarche de valorisation de ce patrimoine et enfin la finalisation d'un suivi comptable conforme aux normes. L'identification d'un parc de plus de 27 000 immeubles contrôlés par l'Etat et estimé à hauteur de 38 milliards d'euros permet aujourd'hui de conforter une politique immobilière plus volontariste que par le passé.

L'adaptation des organisations

La logique de fonction comptable partagée a également conduit à engager une réflexion sur le rapprochement des services gestionnaires/ordonnateurs et de ceux du comptable, notamment au niveau des administrations centrales, noeud d'impulsion de la réforme. Deux étapes ont permis de concrétiser ce projet, dans un premier temps, dès 2003, avec la préfiguration de départements comptables ministériels (DCM), puis à la fin de l'année dernière grâce à la mise en place d'un service de contrôle budgétaire et comptable (CBCM) dans chaque ministère.

Les départements comptables ministériels, structures légères, avaient une mission très opérationnelle consistant à faciliter la déclinaison du volet comptable de la LOLF dans leurs ministères. Ils ont joué un rôle d'assistance et d'expertise technique dans les travaux liés au bilan d'ouverture, à la diffusion du contrôle interne ou à la mise en place des nouvelles pratiques comptables (opérations de fin d'exercice s'agissant des opérations à rattacher). Mais cette déclinaison les a conduits également à contribuer à une réflexion sur les évolutions d'organisation et de procédures afin de concilier optimisation et qualité comptable.

Ce sont ces réflexions qui ont favorisé l'émergence des services facturiers dont une rubrique de cette revue détaille les enjeux et la mise en oeuvre.

L'apport des DCM a été largement reconnu au sein des ministères.

Cependant, cette nouvelle structure pouvait, à terme, poser un problème d'articulation avec l'autorité chargée du contrôle financier. C'est la raison pour laquelle un décret du 18 novembre 2005 a marqué la seconde phase de sédimentation de la fonction comptable au sein des ministères avec la création des services de contrôle budgétaire et comptable (CBCM).

Les CBCM fédèrent désormais, sous une même autorité, le département comptable et le service chargé du contrôle financier, permettant ainsi à chaque ministère de disposer d'un interlocuteur unique pour l'exécution de ses dépenses et recettes ainsi que d'un coordonnateur entre les services budgétaires et comptables, tant au niveau central que déconcentré. Dans ce cadre, ils ont vocation à devenir progressivement les comptables assignataires des opérations de leur ministère.

Ces évolutions, marquées par une logique de professionnalisation comptable, ont été par ailleurs confortées par une mobilisation du réseau du Trésor Public s'inscrivant dans une démarche d'accompagnement du changement.

Une offre de service multiforme pour accompagner le changement

Cette mobilisation des acteurs de la DGCP et du Trésor Public s'est concrétisée très en amont dans le domaine de la formation, mais aussi plus récemment dans le domaine de l'assistance technique lors des opérations de "basculer" et du demurrage en gestion LOLF.

Un effort de formation progressif et ciblé

En complément des dispositifs de formation pour ses propres services, la Direction générale de la Comptabilité publique a engagé une démarche à la fois ambitieuse et pragmatique s'agissant des dispositifs de sensibilisation à la nouvelle comptabilité

de l'Etat. Il convenait, en effet, de faciliter aux services l'appropriation progressive des évolutions de réglementation, d'organisation et d'environnement informatique liées à la mise en place de la loi organique, sans tomber dans des cursus de formation disproportionnés par rapport aux besoins et aux moyens disponibles. Cette démarche s'est déroulée en trois phases: une phase de sensibilisation aux enjeux, une phase de formation orientée sur les évolutions des métiers et enfin une phase de formation consacrée aux outils.

Des actions de sensibilisation aux enjeux de la LOLF ont été organisées, dès la fin de l'année 2003, dans l'objectif de faire comprendre, au plus grand nombre d'agents possible. L'ampleur des changements, les enjeux et de leur présenter les principaux chantiers de mise en place de la LOLF (volet budgétaire, réforme comptable et nouveaux modes de gestion). Le réseau du Trésor Public s'est mobilisé pour former dans ce cadre les personnels des services déconcentrés des autres ministères (préfectures, inspections académiques, directions départementales de l'équipement...) Ce sont ainsi plus de 13.000 agents qui ont bénéficié de ce dispositif.

Concernant les formations "métiers", un dispositif de formation au nouveau référentiel comptable s'est inscrit dans le cadre du plan de formation interministériel piloté en 2005 par la Direction de la Réforme budgétaire

(aujourd'hui Direction générale de la Modernisation de l'Etat). Il s'agissait de pouvoir sensibiliser les services gestionnaires et ordonnateurs aux enjeux de la fonction comptable partagée en leur présentant les notions comptables de base, sans rentrer dans un dispositif de formation incompatible avec les autres volets de formation très attendus par les gestionnaires, notamment sur le volet budgétaire

(mise en place des budgets opérationnels de programme [BOP], suivi des dépenses de personnel, etc.). Au niveau central, les responsables des départements comptables ministériels et leurs adjoints ont été systématiquement intégrés aux équipes ministérielles de formation comptable.

En 2004, un important effort de formation relatif aux travaux de préparation du bilan d'ouverture a été conduit sur le parc immobilier. En 2005, il a été élargi aux autres chantiers, et notamment aux « autres immobilisations et stocks ». De même, une réflexion sur la diffusion du contrôle interne comptable au sein des administrations centrales a ainsi été menée dès juin 2004 au sein d'un groupe de travail interministériel associant sept ministères volontaires. La démarche s'est traduite par la désignation de référents au sein des ministères. Ceux-ci ont bénéficié d'une formation générale au contrôle interne.

Enfin, un dispositif de formation spécifique destiné à l'ensemble des acteurs de la fonction comptable partagée a été diffusé au début de cette année pour préciser les grandes règles d'imputation comptable pour chaque catégorie de dépenses. Il visait à mettre en avant l'implication de tous les acteurs concernés dans le domaine de la qualité comptable.

Le dernier volet de cet effort pédagogique a concerné les formations aux outils informatiques et notamment l'application de suivi de la dépense au niveau local (NDL) présentée dans sa version LOLF. L'investissement réalisé en faveur des services ordonnateurs a été important puisque, sur les 6 200 utilisateurs formés, 70 provenaient de ces services.

Une assistance au démarrage conciliant support technique et pédagogie

Il était prévisible que le démarrage d'une réforme de cette ampleur nécessiterait une forte mission d'assistance. Un effort particulier a été conduit concernant les opérations de paye du mois de janvier. De très nombreuses rencontres ont été organisées avec les ministères pour les sensibiliser aux opérations de codification. Par ailleurs, des déplacements en province ont également facilité la diffusion des modes opératoires auprès des gestionnaires de paye déconcentrés. Cette mobilisation a porté ses fruits puisque le règlement des rémunérations et des pensions du mois de janvier est intervenu sans problème majeur à la date prévue.

Plus globalement, depuis le début de l'année, les services déconcentrés du Trésor Public ont pris en charge une démarche d'assistance de proximité notamment au travers des modalités de contrôle de la dépense (information sur les procédures de dépenses urgentes, sur les règles d'imputation, etc.). L'exercice du contrôle financier en mode LOLF a également permis aux trésoriers-payeurs généraux d'avoir une action de pédagogie au travers notamment des avis donnés sur les budgets opérationnels de programme (BOP) transmis par les ordonnateurs.

Cette mobilisation va se poursuivre pour maintenir la vigilance de l'ensemble des acteurs. C'est une démarche de long terme mais qui sera d'autant mieux comprise et acceptée que la comptabilité apparaîtra aux yeux de tous comme un véritable vecteur de pilotage et de management. C'est tout l'enjeu de la valorisation des restitutions.

La valorisation des restitutions, l'expertise au service de la visibilité managériale

L'une des finalités majeures de tout système comptable est de constituer un vecteur d'informations pouvant répondre aux besoins de destinataires diversifiés. La dimension « restitution » prend donc une ampleur particulière, en termes d'enjeux de transparence et

d'efficacité, eu égard à l'étendue et à la diversité des attentes du législateur à compter du 1er janvier 2006.

Pour la Direction générale de la Comptabilité publique, la valorisation des restitutions n'est pas une démarche nouvelle liée à la mise en oeuvre de la loi organique. Depuis plusieurs années, elle s'est attachée à enrichir les restitutions comptables, notamment à l'aide d'un dispositif « d'Infocentre », mais cela ne pouvait se faire que dans le cadre limité d'une comptabilité budgétaire privilégiant l'approche par flux et qui ne répondait que très imparfaitement à des besoins de nature patrimoniale ou gestionnaire. Il convenait donc de se mettre en mesure de répondre à des attentes plus structurantes et diversifiées.

Cet effort de communication financière va se développer dans sa dimension officielle avec la fourniture d'informations régulières aux autorités publiques, mais plus encore dans sa dimension gestionnaire pour faire de la comptabilité un outil central de management.

Des « états financiers annuels et périodiques », vecteurs de convergence

Le compte général de l'Etat de 2006 respectera les préconisations de la norme n° 1 sur les « états financiers ». Il comprendra un bilan (sous forme de tableau de situation nette), un compte de résultat, articulé autour de trois tableaux de développement des charges et produits, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il ne s'écartera de la pratique des grandes entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de l'Etat (absence de capitaux propres, absence d'évaluation du principal actif incorporel que constitue la capacité à lever l'impôt par exemple).

Ce document concrétisera, d'une part, la prise en compte d'un contexte de convergence des normes, facilitant les comparaisons dans le temps et l'espace, d'autre part l'affichage d'une volonté de transparence et de lisibilité

et plus globalement de communication financière fortement modernisée et enrichie. Le dispositif de certification de ce document constituera bien évidemment le point d'orgue de la dynamique engagée sur la qualité comptable.

Au delà de la production des restitutions de fin d'exercice, une comptabilité de qualité se doit de fournir des informations régulières, notamment à destination des autorités politiques pour les renseigner, par exemple, sur l'exécution budgétaire ou la situation de la trésorerie. Cette offre existait déjà dans le cadre de l'ordonnance de 1959, mais la mise en oeuvre de la loi organique a très fortement contribué à une remise à plat des restitutions financières et comptables de synthèse nationale. Ainsi,

une situation hebdomadaire a été maintenue mais son format et son contenu ont été fortement renouvelés. Les restitutions mensuelles ont également été profondément réorganisées, avec, notamment, l'intégration de documents présentant l'exécution des dépenses par grandes missions de politiques publiques.

Une offre de restitution modulaire au bénéfice des gestionnaires

L'offre de restitution doit également répondre aux attentes des acteurs de la gestion publique, qu'il s'agisse des responsables de programmes, des responsables de « budgets opérationnels de programme » ou encore des préfets. C'est un point central pour rendre effective l'intégration des informations comptables dans les choix de gestion. De nombreuses restitutions ont ainsi d'ores et déjà été identifiées et font actuellement l'objet de développements informatiques permettant, en 2006, l'automatisation de leur diffusion. C'est le cas des états comptables assurant le suivi des comptes d'immobilisations et de stocks. La qualité des restitutions constitue donc un atout majeur pour la prise de conscience des gestionnaires quant à la

plus-value que peuvent leur apporter les données comptables dans leurs arbitrages de gestion et, plus globalement, pour les faire adhérer totalement à la logique de fonction comptable partagée inhérente à la nouvelle comptabilité de l'Etat.

Sur ce terrain, c'est dans une démarche de moyen terme que s'inscrit l'action de la DGCP. L'objectif d'un pilotage stratégique suppose plusieurs préalables : le caractère significatif en termes de périmètre des données disponibles (les prochains mois devraient permettre d'atteindre un premier palier de restitutions répondant aux attentes prioritaires des utilisateurs), la maîtrise des outils par les utilisateurs notamment au travers des procédures de requetage qui peuvent s'avérer complexes dans les premiers temps, mais aussi le recul nécessaire pour permettre la constitution de séries suffisantes pour étayer la pertinence des analyses.

La DGCP et le Trésor Public bénéficient d'une longue expérience dans ce domaine de l'analyse des comptes. Depuis longtemps, la mission de valorisation et d'expertise des données comptables est une réalité, s'agissant des collectivités territoriales et des établissements qui leur sont rattachés. C'est cette même trajectoire de visibilité et de conseil qui doit pouvoir être offerte aux décideurs de la gestion publique de notre pays dans les prochains mois et les prochaines années.

En conclusion

Souvent moins connu que le volet budgétaire ou que celui lié à la performance, le volet comptable de la LOLF n'en est pas moins central pour la réussite de la réforme. Le législateur l'a bien compris, en spécifiant très précisément ses attentes en termes d'apports de la comptabilité.

Le nouveau référentiel comptable, l'offre de restitution enrichie, les travaux d'initialisation du bilan

d'ouverture, les évolutions d'organisation et de procédures constituent les premiers jalons d'une dynamique engagée au profit de la qualité de la gestion publique.

La Direction générale de la Comptabilité publique et son réseau de services déconcentrés, le Trésor Public se sont très fortement mobilisés pour accompagner et conforter cette démarche. La gestion en mode LOLF est désormais une réalité, mais contrainte par l'environnement informatique transitoire que constitue le « palier », elle a vocation à trouver toute sa dimension dans les prochaines années.

Deux évolutions majeures vont y contribuer, d'une part, la disponibilité du progiciel de gestion intégré « CHORUS » qui, en termes d'outil unique de gestion, finalisera totalement à partir de 2008, la dimension partagée de la fonction comptable, d'autre part l'émergence d'une comptabilité d'analyse des coûts, qui, par traitement des données de la comptabilité générale, parachevera l'architecture comptable de l'Etat, en fournissant aux décideurs les enseignements pertinents s'agissant de l'efficacité de leurs services.

C'est donc une réforme de longue haleine dans laquelle nous sommes engagés. De fait, les Etats qui nous ont précédés dans cette voie nous enseignent que l'on ne change pas les habitudes et les mentalités du jour au lendemain. Une telle réforme n'est pas qu'une affaire de règles ou d'outils, sa réussite dépend tout autant de notre capacité collective à nous réorganiser et à repenser nos positionnements respectifs. Ce n'est pas le moindre des défis et la DGCP y prendra toute sa place, au regard du positionnement stratégique de la comptabilité et des comptes, tel qu'il a été affirmé par les autorités de notre pays.

Vies de percepteurs

Catherine Jumeau,
Comité pour l'histoire économique et financière de la France
Les Notes bleues de Bercy n° 221

Le Comité pour l'histoire économique et financière de la France a publié « Vies de percepteurs, fragments autobiographiques, 1918-1993 ». Il s'agit d'un recueil de morceaux choisis dans un ensemble de récits de vie, où d'anciens fonctionnaires du Trésor public, aujourd'hui retraités, racontent leurs souvenirs, notamment professionnels.

Cet article propose une synthèse critique de son apport à l'histoire des percepteurs. Ces derniers sont représentés par près de la moitié des auteurs (voir tableau 1) :

Seules les fonctions de comptables subordonnés exercées en France métropolitaine seront évoquées ici, bien que de nombreux auteurs, affectés dans divers pays, départements ou territoires d'outre-mer, évoquent leur expérience originale.

La promotion interne

L'entrée des auteurs dans les services du Trésor peut s'expliquer de deux manières essentielles, en premier lieu par le rôle d'exutoire social de l'Administration et en second lieu par la reproduction ou, selon les cas, la progression sociale d'une petite bourgeoisie du tertiaire.

L'origine sociale des auteurs peut être qualifiée de modeste. On dénombre 38 employés du secteur public ou privé, 17 agriculteurs, 11 commerçants ou artisans et 6 ouvriers. Parmi les 38 pères employés, 30 appartiennent au secteur public, ce qui représente 39 % des auteurs qui ont fourni cette précision. La part de l'héritage socio-professionnel est donc importante. Dans leur majorité, les auteurs ont suivi les cours d'un établissement primaire supérieur, qu'ils ont quitté à des stades divers, le plus souvent avec le brevet élémentaire en poche (voir tableau 2).

Il apparaît à la lecture des récits

que, pour plus de la moitié d'entre eux, les auteurs ont dû affronter, préalablement à leur recrutement, un problème particulier, qu'il soit lié au chômage du parent nourricier, à des affaires familiales qui périclitent, à la désunion des parents, à leur décès, au grand nombre des frères et soeurs, à un problème de santé grave ou encore à l'Occupation, dont l'incidence est tantôt évidente, tantôt plus insidieuse.

Les auteurs furent des prisonniers de guerre, des réfractaires au STO, des marins, des jeunes gens qui se destinaient à une carrière maritime ou des adolescents dont les études ont été perturbées par les désordres de l'époque. Ils insistent, avec la fierté du devoir accompli, sur la nécessité d'aider les parents qui a présidé à leur entrée dans l'Administration et sur la contrainte matérielle qui a fait de leur emploi une chance à saisir au plus vite, une "planche de salut".

La confrontation de ces récits à une source telle que La Revue du Trésor leur apporte un éclairage à la fois statutaire et corporatif. Des années 20 aux années 50, on retrouve à travers les effectifs statutaires et les statistiques de l'Administration centrale des proportions presque immuables, selon lesquelles les non titulaires sont presque aussi nombreux que les titulaires et représentent les deux tiers des

personnels dirigés par les comptables. Les auteurs du concours autobiographique expriment donc une réalité, mais ils semblent aussi l'amplifier puisqu'ils sont 83 % d'anciens auxiliaires, contre près de 50 % parmi les personnels en fonction à l'époque de leur recrutement. Mais il est fort possible que les chiffres cités, qui présentent un caractère officiel, minorent la réalité, notamment pour la période de guerre. De plus, l'échantillon de nos auteurs n'est pas rigoureusement comparable aux chiffres cités. L'amplification est donc vraisemblablement plus faible qu'il n'y paraît à première vue.

Face à cette armée de commis, aux deux tiers auxiliaires, les emplois d'encadrement, peu nombreux, sont occupés par des hommes issus d'un recrutement extérieur, essentiellement des anciens combattants mutilés de la guerre de 1914-1918.

Il résulte de cette situation que les perspectives de carrière offertes aux commis sont limitées, que les personnels d'exécution manquent de connaissances théoriques et que la structure hiérarchique reste sommaire. Les différentes réformes statutaires sont marquées par la volonté de favoriser la promotion interne, de créer des emplois d'encadrement intermédiaire et de développer la formation professionnelle. Si le statut du 10 juin 1939 tente d'ouvrir le recrutement à de jeunes diplômés, les nécessités de la guerre et le maintien dans les cadres de nombreux emplois réservés conduisent en pratique à privilégier le recrutement interne jusqu'aux années 50.

Dans leur majorité, les anciens percepteurs de notre corpus ont accédé à leur grade à cette époque. Ils appartiennent à une génération qui a bénéficié d'une situation particulièrement favorable à

l'ascension professionnelle, alors même que la formation n'était pas encore prise en charge par l'Administration et que les candidats aux concours internes, non bacheliers pour la plupart, devaient apprendre par eux-mêmes les notions juridiques, économiques et comptables indispensables à leur réussite professionnelle. Beaucoup d'entre eux sont d'ailleurs titulaires de la capacité en droit.

Voilà qui explique largement le sentiment des auteurs d'être "sortis du rang" et d'appartenir à une génération spécifique qui ne s'apparente ni à la précédente ni à la suivante. C'est bien cette histoire collective, cette "saga" des services du Trésor, selon l'expression de René Langer, que nous content les auteurs.

Une sociabilité locale : les relations avec le contribuable

Les relations que les fonctionnaires du Trésor entretiennent avec le public sont en effet d'une nature indiscutablement fiscale. On entre à la perception pour y payer l'impôt et l'acte ; le lieu autant que les protagonistes de cette rencontre sont surchargés de symboles, véhiculant l'abîme de l'inconscient collectif, cristallisant dans une synthèse finale tous les problèmes de la fiscalité directe. Les auteurs évoquent cette situation éminemment théâtrale et satirique d'une manière extrêmement concrète.

Ils décrivent l'affrontement physique qui se produit parfois de part et d'autre du guichet et les petites ficelles du métier qui permettent de désamorcer la colère du contribuable. Ils mettent en évidence l'opposition entre deux discours irréductibles, celui de la révolte d'une part, celui de la rationalité juridique d'autre part, et la sympathie qui s'établit entre des hommes et des femmes que rapprochent une sociabilité locale et un mode de vie commun. Mais la

révolte des contribuables apparaît à travers leurs récits comme un phénomène rare et sporadique, comme le fait d'une minorité d'entre eux, de certaines taxes, localités ou mouvements tels que le poujadisme. Ils expliquent à quel point les relations avec la majorité de leurs contribuables furent chaleureuses, affectueuses, aux antipodes des représentations collectives. Si les auteurs se réfèrent aux revendications concernant le "rôle social du percepteur", ils proposent une version bien adoucie des relations fiscales. Peu à peu, l'impôt sur le revenu est entré dans les moeurs et le travail de terrain du percepteur n'est certainement pas étranger à cette lente et progressive acceptation.

Les relations avec les responsables locaux

Au premier rang des interlocuteurs locaux du percepteur figure le maire dont il est le receveur municipal. Les auteurs décrivent avec une passion toute particulière cette fonction qui a pris après la Seconde Guerre mondiale une extension considérable. Ils mettent en valeur le contraste entre le malthusianisme des finances communales d'avant-guerre et leur essor spectaculaire à partir des années 50, au moment même où la plupart d'entre eux prennent la responsabilité de leur premier poste comptable. Ils décrivent une fois encore un rôle profondément ambivalent, puisqu'il allie un contrôle rigoureux des dépenses locales au conseil et au service. Ils font ressortir le jeu des forces en présence, qui dépendent du poids politique de l' élu et de l'importance de la commune.

Leurs anecdotes mettent en valeur le contraste existant entre le receveur municipal rural et urbain. Le premier entretient avec le maire une relation faite d'estime et de complicité. Il intervient dans la vie financière à tous les stades, de la préparation du budget à la

confection du compte administratif. On peut estimer qu'il mérite amplement le qualificatif "d'agent d'une tutelle occulte" ou bien qu'il a joué un rôle de conseiller éclairé, guidant les élus sur le chemin de l'autonomie financière. Le second, plus strictement cantonné dans son rôle comptable, a pour interlocuteur un service municipal étoffé. Il est confronté de façon plus brutale à un pouvoir de nature politique.

Les relations avec des publics variés

Le percepteur entre aussi en relation avec bien d'autres publics : des créanciers de l'État venus percevoir leur traitement, leur pension ou leur allocation d'assistance ; des épargnants venus souscrire aux bons du Trésor ou aux emprunts publics, des clients de la Caisse nationale de prévoyance intéressés par les produits d'assurance. Cette diversité d'attribution s'explique par les origines et par la signification profonde de la mission perceptoriale. Il fallait autrefois, compte tenu des techniques financières de l'époque, que le territoire soit enserré dans un fin maillage de collecteurs d'impôts, proches des populations intéressées, mais qui deviennent rapidement des hommes de confiance du Gouvernement. À ce personnel nombreux, l'Etat - gendarme, à mesure qu'il élargissait son rôle et se transformait en un Etat Providence, confia des tâches de plus en plus nombreuses. Le percepteur devint alors le représentant privilégié du ministère des Finances à l'échelle du canton, le vecteur des différents liens financiers directs qui unissent le citoyen à l'État en matière de fiscalité, d'épargne, de prévoyance et de redistribution des richesses collectives.

Les effets de l'évolution des techniques financières

À partir de la Première Guerre mondiale, l'extension des tâches atteint un seuil critique que la

modernisation des techniques financières permet peu à peu de résorber. Les auteurs ont vécu à cet égard une période de mutation considérable. Ils ont vu apparaître ou se généraliser des procédés tels que le chèque, l'informatique, la dématérialisation des titres, la lecture optique, le titre universel de paiement. Ils ont assisté à des réformes telles que la création de la Sécurité sociale, le paiement des pensions et des traitements par des centres régionaux, la mensualisation du paiement de l'impôt direct, l'informatisation de son recouvrement amiable. Toutes ces techniques ont permis de rationaliser le travail de bureau. Elles ont limité les déplacements des usagers aux guichets des perceptions et réduit les files d'attente qui, en période d'échéance, s'allongeaient considérablement. Il en est résulté que le public a pris moins souvent qu'autrefois le chemin de la perception et que le placement des produits d'épargne et d'assurance a nécessité un effort de prospection accru.

Il n'en reste pas moins que le percepteur, aujourd'hui comme hier, se caractérise par la polyvalence et l'insertion locale. Il apparaît comme un généraliste, un homme à tout faire, un "maître Jacques de la vie locale", selon une expression fréquemment employée, aux antipodes du technicien auquel le culte de la modernité conduit après 1945 à faire l'éloge, alors même que ses fonctions l'obligent à maîtriser en spécialiste les règles de la comptabilité publique. Une telle diversité est décrite par les auteurs sur le mode de la complémentarité davantage que sur celui de la contradiction, bien qu'elle dépende des goûts, des aptitudes et du dynamisme de chacun. Certains privilégient les missions régaliennes, d'autres se plaisent à développer leur service commercial. Beaucoup étendent leur action bien

au-delà du cadre strict de leurs fonctions, devenant experts sur tous les cas, écrivains publics, trésoriers d'associations, animateurs de la vie locale.

Vie privée, vie professionnelle

" Parler du Trésor, c'est entrer dans ma vie ", écrit un auteur en guise de phrase inaugurale. Les interactions entre la vie "au travail" et la vie "hors travail" représentent un troisième ressort profondément autobiographique des récits. La part de la vie "hors travail" se réduit à la portion congrue, ce qui met à mal la distinction habituelle entre la sphère du public et celle du privé. La source autobiographique apparaît sur ce point d'une pertinence toute particulière, car elle nous plonge directement au coeur des fondements du statut percepteur et dans ce qui constitue sans doute la clé d'explication d'une fonction originale.

L'obligation de résidence

Le percepteur est soumis tout d'abord à une obligation de résidence qui le conduit à vivre à proximité de son lieu de travail, au milieu de ses contribuables, voire à partager leurs activités et leurs loisirs. L'indifférenciation des lieux entraîne celle du temps. Sollicité à tout moment, chez lui comme dans ses déplacements extérieurs,

L'endogamie professionnelle

L'homme ne fait qu'un avec la fonction. Une telle indifférenciation des lieux, des temps et des activités apparente le mode de vie des comptables du Trésor à celui des artisans, des commerçants ou des professions libérales davantage qu'à celui de la plupart des fonctionnaires. Elle a pour origine le caractère d'entreprise privée que la fonction revêtait avant la Première Guerre mondiale. L'ampleur de la filiation et de

l'endogamie professionnelles chez les auteurs du concours autobiographique ne peut être comparée à une réalité non quantifiée, mais on sait qu'elle trouve son origine dans la Première Guerre mondiale, au moment où l'épouse, les enfants, les parents, prennent la relève des percepteurs partis au front. L'aide familiale est institutionnalisée en 1919, lorsque est reconnue la qualité de commis à ces employés jusque-là officieux. Elle se révèle indispensable au fonctionnement des postes comptables lorsque sont recrutés des percepteurs mutilés de guerre à la santé précaire. Elle se perpétue longtemps en raison de l'accroissement des tâches et du mode de recrutement d'un personnel d'appoint par les comptables eux-mêmes, au plan local, dans le cercle étroit de leurs connaissances

La "vocation" du percepteur

La référence positive à la notion de vocation est inséparable du genre autobiographique. " Plus qu'un facteur explicatif, elle apparaît comme une justification a posteriori qui intériorise les contraintes transmises en choix par le travail d'imprégnation de la communauté. " Elle " appartient au registre des professions fermées, qu'elles soient héritières des corporations de l'Ancien Régime (artisanat), instituées en corps (médecine, Église, enseignement), ou soudées par une expérience hors du commun (gens de la mine) ". Les percepteurs correspondent fort bien à chacun de ces critères. L'endogamie et la filiation professionnelles, l'essor donné à la promotion interne, le recrutement inexistant de jeunes diplômés, ont contribué à fermer le corps, avant qu'il ne soit régulièrement renouvelé, à partir de 1950, par les lauréats du concours externe. On peut aussi établir une filiation entre les financiers de l'Ancien Régime et le réseau des

comptables du Trésor. Ces derniers partagent enfin l'expérience de la responsabilité personnelle et pécuniaire, parfois douloureuse, qui soude la profession dans un destin commun.

La responsabilité du percepteur

L'interpénétration concerne enfin l'argent. Si le percepteur est seul capable de transformer la nature de l'argent, qui devient public en entrant dans sa caisse ou privé lorsqu'il en sort, s'il établit ainsi, par la magie de telles transsubstantiations, une frontière stricte entre la sphère des activités publiques et celle des activités privées, c'est au prix d'une confusion totale chez celui qui en est le garant et qui se trouve précisément chargé d'une responsabilité "personnelle et pécuniaire". Notons d'ailleurs qu'une telle confusion soumet le percepteur à toutes sortes de tentations et de compromissions auxquelles il ne résiste pas toujours, lui conférant le caractère d'impureté indissociable de la sacralité. Il ne sert à rien de remarquer qu'une telle responsabilité reste factice dans la mesure où les comptables du Trésor, simples fonctionnaires, ne peuvent être conduits à la faillite personnelle et à la ruine pour dédommager un État sur lequel retombe en grande partie la charge finale du dommage. La responsabilité, système d'assurance automatique à l'origine, s'est transformée en un mécanisme de nature psychologique qui peut se révéler d'une grande cruauté. Et il arrive aussi que les conséquences financières soient désastreuses pour le comptable mis en débet.

Les auteurs sont particulièrement éloquents sur cette question. Ils décrivent très bien les risques qu'ils encourent et comment des soucis de chaque instant peuvent occuper leurs soirées, écourter leurs nuits, les poursuivre après leur retraite,

voire après leur mort, en la personne de leurs héritiers. Ils citent à cet égard des anecdotes spectaculaires qui montrent jusqu'où peuvent aller aux dépens des comptables les conséquences de leur responsabilité.

La responsabilité des percepteurs, "qui leur colle à la peau", légitime aussi un discours revendicatif virulent. En contrepartie de ce fardeau, de ce "rocher de Sisyphe", ils se plaignent de ne pas disposer des moyens nécessaires à leurs missions. Ils sont contraints d'appliquer des instructions élaborées de loin, par des fonctionnaires qui ne disposent pas d'une connaissance suffisante des réalités du terrain. Ils subissent, impuissants, les fluctuations de leur charge de travail. Ils pâtissent d'être situés "en bout de chaîne". Ils subissent les erreurs et les défaillances de la gestion financière de l'ordonnateur. Ils doivent donc se battre pied à pied pour éviter la mise en cause de leur responsabilité. La liberté apparente de la fonction leur semble un leurre.

" Que tous les jeunes de l'École nationale des services du Trésor sachent bien qu'être son maître, ce dont ils rêvent pour la plupart, signifie pour huit, sinon neuf comptables sur dix : être l'esclave d'un boulot écrasant, inhumain." À la merci du moindre incident, ils vivent dans un état d'anxiété qui les use prématurément.

Ainsi, la "scène judiciaire" théâtralisée de la responsabilité personnelle et pécuniaire, conduit les comptables du Trésor mis en accusation à se défendre en accusant à leur tour des interlocuteurs qui deviennent autant d'ennemis : contribuables, élus, vérificateurs, juges des comptes. Ils dressent un état des lieux critique de la profession. Ils ne vont pas cependant jusqu'à remettre en cause le principe de cette

responsabilité, qui est non seulement leur fardeau mais aussi leur honneur, leur mystique, le fondement de leur autorité et le meilleur argument contre les menaces incessantes dont chacune de leurs attributions a fait l'objet depuis les origines.

L'attachement compulsif à la caisse est emblématique d'un respect des règles de la comptabilité publique érigé en norme suprême. Le terme de rigueur subit dans leur vocabulaire un étrange glissement de sens du domaine comptable au domaine moral, du respect de la norme à la disponibilité et à l'écoute du public.

Les deux représentations de la fonction de percepteur

Il existe ainsi deux représentations antithétiques de la fonction. La légende dorée du percepteur vivant en bonne harmonie au milieu de ses concitoyens, majoritaire dans les récits, contraste avec la légende noire du comptable écrasé par l'ampleur de la tâche. Ces deux représentations correspondent en fait à deux étapes de la carrière et à deux types d'affectation géographique distincts. À l'expérience du percepteur rural s'oppose celle du receveur - percepteur, ou du trésorier principal, gérant un poste urbain de grande taille. La première est décrite longuement, avec toute la saveur du conte. Elle correspond aux débuts dans la fonction ou à des carrières de comptables relativement stables. La seconde correspond aux fins de carrières. La description qui en est faite pâtit du rythme particulier à ces récits de vie dont la temporalité va en s'accélégrant et qui sont construits autour de deux temps forts : la découverte des services et celle du premier poste de percepteurs. Une telle distorsion chronologique explique que la description technique des tâches soit largement antérieure à

l'informatique et que l'évolution de la carrière des percepteurs ne puisse être traitée que sous l'angle statistique, conduisant en filigrane à envisager la question de la mobilité et de l'adaptation du réseau des postes comptables à l'urbanisation et à l'exode rural.

Tableau 1

Répartition des auteurs par sexe et par catégorie de fin de carrière			
	Hommes	Femmes	Total
Catégorie A	76	2	78
Catégorie B	12	13	25
Catégorie C	2	14	16
Total	90	29	119
Indéterminé	4	3	7
Total général	94	32	126

Tableau 2

Ensemble des auteurs Répartition par niveau d'études et par catégorie de fin de carrière								
	TPG-RF		Autres cadres A		Cadres B et C		Total	
Certificat d'études primaires	0		7	12 %	6	17 %	13	13 %
Études primaires supérieures	3	37,5%	39	69 %	22	61 %	64	63 %
Lycée	1	12,5%	8	14 %	6	17 %	15	15 %
Études supérieures	4	50 %	3	5 %	2	5 %	9	9 %
Total	8	100 %	57	100%	36	100%	101*	100%

* Nombre des auteurs ayant précisé leur niveau d'études

Le niveau de formation initial des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des Finances est nettement plus élevé que celui des autres fonctionnaires. Le niveau de formation initial des autres cadres A, percepteurs et chefs des services n'est globalement pas plus élevé que celui des cadres B et C. Les autres cadres A, percepteurs et chefs de service, sont issus pour plus des deux tiers du primaire supérieur. Les cadres B et C sont issus pour moins des deux tiers du primaire supérieur, mais ils sont mieux répartis entre le certificat d'études et le lycée. Deux phénomènes jouent en sens contraire : d'une part, les cadres B et C sont plus jeunes de cinq ans que les cadres A et B, à une époque où le niveau d'études augmente très rapidement ; d'autre part, le niveau d'études atteint avant l'entrée dans les services du Trésor influe sur le

parcours professionnel des auteurs.

Paroles de percepteurs...

" Le contact avec le public représente l'aspect le plus intéressant du travail en perception. Toute l'humanité défilait devant le guichet : des pauvres, des riches, mais surtout des pauvres, illettrés, qu'il fallait aider à remplir un papier, renseigner sur leurs droits, à qui il fallait expliquer une démarche, etc. Il y aurait beaucoup à dire sur le rôle social des employés du Trésor. ". Il peut paraître difficile, voire impossible, qu'on puisse sympathiser avec un percepteur, avec celui qui personifie l'impôt, toujours pénible, injuste, impopulaire. Et pourtant, partout où je suis passé, comme tous mes amis percepteurs, j'ai rencontré des voisins agréables, des gens aimables et prêts à me rendre

service. "

" De la commune de Malicornay, la plus éloignée de Cluis, à peine une lieue après Maillet, j'ai le souvenir de l'accueil charmant de M. Dury Alexandre, le maire de ce tout petit village de moins de 200 habitants. Cet homme de la terre – il était agriculteur – avait voulu me retenir à déjeuner lors de ma tournée dans sa commune. Sans doute, je représentais pour lui l'Administration sans laquelle rien ne va ! J'étais celui qui savait les impôts, la gestion de sa commune, et c'était lui faire honneur que de partager son repas. Je me souviens encore de la cordialité de ce brave homme et de la gentillesse de Mme Dury. Je venais de m'apercevoir que le percepteur était, dans le pays qui dépendait de lui, une notabilité à laquelle s'attachait le respect de sa charge. Je prenais conscience du rôle qui était le mien et du devoir de sauvegarder la considération que les gens me portaient. Un fond de campagne de la France profonde venait de faire de ma personne un homme considéré et respectable. "

" Les violons d'Ingres ne manquent pas. Pour certains, c'était l'informatique, à celui qui trouverait le logiciel le plus extraordinaire relativement à diverses activités ; pour d'autres, il s'agissait de résoudre les difficultés posées par certaines particularités de notre travail : associations foncières, syndicats intercommunaux ; d'autres encore consacraient beaucoup de leur temps au service d'activités communales proches de nos compétences pour lesquelles ils étaient sollicités. Partout où l'utilité d'un comptable se manifeste, le percepteur est de la partie. À un certain moment, je m'étais retrouvé trésorier de quatre associations : syndicat d'initiatives, association d'aides familiales rurales, société de pêche, de chasse ; tout cela se révèle à l'usage très prenant. "

" Le fonctionnaire du Trésor qui a

été percepteur restera toute sa vie dans la peau d'un percepteur [et] je pense à cette définition de Malaparte qui disait qu'une guerre ne semble jamais avoir de fin pour ceux qui se sont battus ! "

" Malgré un chemin parsemé de difficultés, j'ai beaucoup aimé mon métier ; il m'a beaucoup appris et apporté des contacts très fructueux. Je pense l'avoir exercé avec conscience, bon sens et mesure dans le respect de la réglementation et avec beaucoup d'humanité. Je crois avoir eu une véritable vocation qui m'a donné de grandes satisfactions. "

" Puissent ces notes intéresser les lecteurs et leur montrer que le métier de percepteur permet, par la rigueur qu'il exige dans le raisonnement et le comportement, de faire preuve de qualités humaines et conviviales qui font la richesse d'une vie. "

Lexique

Agent huissier : personnel des services du Trésor public de catégorie B chargé d'exécuter les poursuites en matière de contributions directes et de produits assimilés. Depuis 1997, ils sont classés en catégorie A.

Cadre ou catégorie : le statut général de la fonction publique du 16 octobre 1946 a créé quatre catégories de fonctionnaires : A, B, C et D, classées dans l'ordre hiérarchique décroissant et qui se distinguent par le niveau de recrutement et par les bornes indiciaires.

Chef de section : personnel des services du Trésor public de catégorie B placé sous les ordres d'un comptable subordonné ou d'un chef de service. Il constitue pour le contrôleur un grade d'avancement.

Chef de service : personnel non comptable des services du Trésor public de catégorie A, chargé de diriger un service, dans une trésorerie générale, une recette des Finances ou un poste comptable subordonné de

grande taille.

Commis : personnel d'exécution des services du Trésor, titulaire ou auxiliaire, placé sous l'autorité d'un comptable subordonné ou d'un chef de service. Les commis sont remplacés à partir de 1946 par les différents grades des catégories B, C et D.
Comptable public : fonctionnaire chargé, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, du maniement des deniers publics.

Comptable subordonné du Trésor public : comptable du Trésor public placé sous les ordres d'un trésorier-payeur général et, le cas échéant, d'un receveur des Finances. Il s'agit des percepteurs, terme remplacé en 1957 par "inspecteur chef de poste", des receveurs-percepteurs et des trésoriers principaux, tous en catégorie A.

Comptable supérieur du Trésor public : comptable chargé de la direction et de la surveillance des comptables subordonnés.

Les comptables supérieurs du Trésor public sont les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des Finances, situés en catégorie A.

Comptable du Trésor public : comptable public chargé du recouvrement des impôts directs, du paiement des dépenses publiques, de la collecte de l'épargne, de la gestion comptable des collectivités et des établissements publics, de la participation aux activités de la Caisse des dépôts et consignations, etc.

Contrôleur : personnel des services du Trésor public de catégorie B placé sous les ordres d'un comptable subordonné ou d'un chef de service. Le grade a été créé en 1946.

Contrôleur divisionnaire : personnel des services du Trésor public de catégorie B, placé sous les ordres d'un comptable subordonné ou d'un chef de service. Il constitue pour le contrôleur un grade de fin de carrière.

Débet : situation du comptable qui n'a pas représenté l'intégralité des sommes devant exister dans sa caisse. Le débet est constaté par le

vérificateur. Il est prononcé par le juge des comptes.

Ordonnateur: personne chargée de mandater ou d'ordonnancer les dépenses et d'effectuer en matière de recettes publiques les opérations correspondantes. Le comptable public assignataire (c'est-à-dire compétent) est ensuite chargé du paiement après contrôle de régularité et du règlement des dépenses ainsi que des opérations correspondantes en matière de recettes publiques. L'ordonnateur de l'État est le ministre, celui de la commune est le maire et celui de l'établissement public est le président de cet organisme.

Percepteur : le présent article utilise ce terme de façon extensive pour désigner l'ensemble des comptables subordonnés du Trésor public, situés en catégorie A. En réalité, le terme n'existe plus officiellement depuis le statut de 1957. Il est remplacé par celui "d'inspecteur chef de poste". Les inspecteurs chefs de poste peuvent être promus au cours de leur carrière à des postes comptables de taille plus importante, les recettes-perceptions puis les trésoreries principales. Ils s'intitulent alors receveurs-percepteurs et trésoriers principaux.

Poujadisme : mouvement de révolte contre l'impôt, créé en 1953 par Pierre Poujade. Il débute le 22 juillet 1953, à Saint-Céré, dans le Lot, où 30 commerçants s'opposent à un contrôle fiscal. Il est particulièrement virulent dans les petits bourgs et chefs-lieux de canton, dans les régions en déclin. Son développement rapide s'explique par la multiplication de ces contrôles, au moment même où leurs affaires deviennent moins florissantes. L'amnistie sur la fraude fiscale pour les industriels et les gros possédants avait détourné d'eux le zèle des inspecteurs polyvalents nouvellement créés, et dont l'action avait été favorisée par le rapprochement des régies financières au sein de la direction générale des Impôts, instituée en 1948.

Receveur des Finances : comptable supérieur du Trésor public, situé en catégorie A, chargé de diriger, sous l'autorité du trésorier-payeur général, les personnels de son arrondissement financier.

Receveur- percepteur : comptable subordonné du Trésor public, chargé de gérer une recette perception, poste de grande taille mais inférieure à celle d'une trésorerie principale.

Trésorier-payeur général : comptable supérieur du Trésor public, situé en catégorie A, chargé de diriger les personnels des services de son département.

Trésorier principal : comptable subordonné du Trésor public, chargé de gérer une trésorerie principale, poste de grande taille, le plus souvent urbain.

Le Directeur du Trésor ouvre ses comptes

L'Economiste du 15 / 11/ 2006

- Zouhair Chorfi, directeur du Trésor et des Finances extérieures: «Notre endettement a bien changé»
- La charge des intérêts a baissé de 6% du PIB à 3,7%
- La dette est plus longue qu'autrefois

Toute une polémique a eu lieu sur l'endettement de l'Etat: le Maroc peut-il reprendre une politique d'investissements publics sans risquer de retomber dans la catastrophe financière de 1983? Chat échaudé... Zouhair Chorfi, directeur du Trésor et des Finances extérieures explique, avec patience et humour, où en est exactement la dette et la gestion de cette dette, ce qu'il est possible de faire et ce sur quoi il faut rester prudent.

➤ **L'Economiste:** Vous parlez d'une réduction du déficit et pourtant la dette publique ne cesse de progresser...

➤ **Zouhair Chorfi:** Vous savez, en valeur absolue, c'est un effet mécanique: tant qu'on aura des lois de Finances déficitaires, l'encours de la dette publique ne pourra qu'augmenter, puisque la dette de l'année T est égale à celle de l'année T-1 augmentée du déficit de l'année T! Pour réduire l'encours de la dette du Trésor, il faudrait passer d'une situation de déficit à une situation d'excédent budgétaire! Mais concernant votre question de savoir comment apprécier notre niveau d'endettement, je veux faire trois observations. D'abord, avec un taux d'endettement de l'ordre de 70% du PIB -80% si l'on ajoute la dette garantie par l'Etat-, la dette publique reste relativement importante. C'est pour cette raison qu'il faut demeurer vigilant et persévérer dans la voie de la

consolidation budgétaire afin d'en atténuer l'impact sur les générations futures. Ma deuxième observation, c'est que la tendance lourde est à la diminution systématique d'une année sur l'autre du poids de la dette de pratiquement 2 points du PIB par an. Jugez donc: nous sommes revenus de 89,3% en 1993 à 66,3% du PIB en 2004! Imaginez un instant si notre ratio d'endettement était resté au niveau du début des années 90, alors notre dette serait aujourd'hui de 410 milliards de DH, 83 milliards de plus, un quart plus haute qu'aujourd'hui! Parallèlement, les charges en intérêt représentent aujourd'hui 3,7% du PIB contre 6% il y a une décennie, c'est dire qu'en maîtrisant notre endettement, nous avons contribué à réduire le niveau du déficit budgétaire de 2,3 points de PIB. Il est vrai qu'à titre tout à fait exceptionnel le ratio d'endettement s'est accru en 2005 sous l'effet du financement des deux opérations de départ volontaire à la retraite et de règlement des arriérés cumulés sur de longues années de la CMR qui ont présenté une charge de près de 22 milliards de DH.

➤ **Et votre troisième observation sur notre dette?**

➤ La troisième observation c'est que, parallèlement à la diminution de son poids, nous avons eu un changement qualitatif au niveau de la structure et du coût

de la dette. Ainsi, pour ce qui est de la dette extérieure, et grâce à un endettement prudent et à une gestion active, qui a porté sur un montant de l'ordre de 45 milliards de DH, le coût de cette dette a été ramené de 6% en 1996 à 3,6% en 2005 et les risques liés aux fluctuations de taux d'intérêt et de change sont mieux maîtrisés avec une structure de portefeuille appropriée notamment en termes de devises. S'agissant de la dette intérieure, sa durée de vie moyenne s'est accrue de 3 ans sur les trois dernières années pour se situer actuellement à près de 6 ans et 7 mois, diminuant ainsi significativement les risques de renouvellement. Quant aux conditions de financement, elles ont été marquées par une baisse très sensible des taux. Ainsi, la courbe actuelle des taux du Trésor va d'un taux de 2,90% pour les bons à 1 an à un taux de 3,81% pour les bons du Trésor à 15 ans au moment où ces deux taux étaient de 8,20% et de 10,15%, respectivement dans les années 97-98. Le Trésor se finance aujourd'hui pour des durées de 15 ans à des taux inférieurs aux taux du bon du Trésor à 1 an qui prévalaient en 2003, c'est dire tout le chemin parcouru en termes d'amélioration de nos conditions de financement.

➤ **La dette diminue peut-être, mais il n'empêche que la dette intérieure augmente fortement.**

➤ Je corrige une erreur fréquente: la dette intérieure ne va pas augmenter de 40% en 2007! Selon le déficit retenu dans le projet de loi de Finances 2007 et les tirages sur les financements extérieurs prévisibles, la dette intérieure devrait progresser de 19,5 milliards de DH soit près de 7%, pas plus! Comme je le disais à l'instant, le poids de la dette globale diminue d'une année à l'autre et il devra de nouveau diminuer de plus

de 3 points de PIB en 2006 et de 1 point en 2007. Ceci dit, cette évolution globale couvre une double tendance avec, d'une part, une baisse importante de l'endettement extérieur du Trésor qui est revenu de 58,2% à 15,1% du PIB entre 1993 et 2005 et, d'autre part, une augmentation de l'endettement intérieur qui est passé de 31% à 56% du PIB pour ces deux dates respectivement. On est donc passé d'une dette du Trésor qui était à 66% externe et 34% interne en 1993 à une dette à 20% externe et 80% interne en 2005. Permettez-moi de préciser que le recours au financement intérieur comme principale source de financement du Trésor a été un choix délibéré depuis la sortie de notre pays de la logique du rééchelonnement en 1992. Les risques liés au change et à la volatilité du taux font partie des éléments qui ont conduit à cette réorientation, mais, au-delà, cette évolution a été rendue possible grâce à la réforme de notre secteur financier et à la préservation de nos équilibres macroéconomiques. A titre, d'illustration, il y a 10 ans, les OPCVM voyaient le jour, aujourd'hui ils gèrent plus de 119 milliards de DH d'actif. Il y a 10 ans, on supprimait la dernière tranche de l'emploi obligatoire imposé aux banques en bons du Trésor à 1 an - le fameux plancher d'effets publics-rémunéré à l'époque à un taux privilégié pour le Trésor de 4,25%. Aujourd'hui le Trésor se finance à 20 ans à un taux du marché inférieur à ce taux privilégié.

L'essentiel dans cette évolution c'est que le recours au financement interne n'occasionne aucun effet d'éviction sur le secteur privé.

➤ Oui, mais quand même, tout ce que lève le Trésor ce sont des ressources en moins pour l'entreprise...

➤ Vous savez, quand le Trésor

s'absente du marché, tout le monde le déplore, quand il s'endette, on considère qu'il exerce un effet d'éviction. Je caricature peut-être?! Plus sérieusement, aujourd'hui la liquidité de notre secteur bancaire est telle que l'on ne peut en aucune manière parler d'effet d'éviction. Je vous rappelle que nous avons une réserve monétaire à 16,5% sur des dépôts à vue, ce qui fait qu'aujourd'hui c'est près de 40 milliards de DH qui sont stérilisés à la banque centrale auxquels s'ajoute une partie des ressources du Fonds Hassan II qui sont également déposées à Bank Al-Maghrib.

.....

Plus de dépenses et moins de déficit!

Tout comme le Premier ministre et le ministre des Finances, Zouhair Chorfi souligne que ce projet de budget «diffère des précédents». Ce sera, dit-il, «une loi de Finances vertueuse car elle concilie la baisse de la pression fiscale (réforme de l'IR), l'augmentation significative de l'investissement public (les crédits ouverts progressent de plus de 20% pour atteindre près de 26 milliards de DH) et la réduction du déficit budgétaire. Sur ce dernier point, de fortes polémiques ont eu lieu au cours des deux dernières années, avec le reproche clairement exprimé: le gouvernement Jettou fait déparer les budgets pour nourrir la relance. Chorfi indique qu'au contraire, le déficit du Trésor par rapport au PIB est de mieux en mieux tenu. Il sera en dessous de 4% du PIB l'année prochaine contre 4,2% en 2006 et 5,7% en 2005, le tout en dehors des recettes de privatisation. «Cette construction du projet de loi de Finances a été réalisée malgré la prise en charge par le budget d'importantes dépenses liées au cours actuel des produits énergétiques».

L'accroissement du budget

d'investissement «est possible grâce à deux importantes évolutions», ajoute le directeur du Trésor. Il y a, d'une part, «la forte progression des recettes fiscales notamment de l'impôt sur les sociétés» (près de 25 milliards de DH en 2006 contre 14,5 milliards de DH en 2004, soit une augmentation de 72% en 2 ans!). Et il y a, d'autre part, le «recul du poids de la masse salariale résultant de l'opération des départs volontaires à la retraite». La masse salariale devra descendre de 13,5% du PIB en 2005 à 11,8% en 2007, soit un recul de 1,7 point de PIB en 2 ans.

«Ce sont donc ces améliorations des recettes fiscales et ces économies sur les dépenses sur salaires qui ont permis non seulement de prendre en charge les dépenses additionnelles de la compensation, mais aussi d'améliorer la structure du budget à travers l'augmentation du poids des dépenses d'investissement et la réduction du déficit budgétaire», conclut le directeur du Trésor.

Emprunt international : Peut-être oui, peut-être non!

Le Maroc fera-t-il une sortie sur le marché international? Chaque année, la communauté financière attend, mais le plus souvent l'attente est déçue. Zouhair Chorfi, dans une jolie formule, laisse les options ouvertes: «La porte du recours au marché international n'est jamais fermée, elle est en permanence entrouverte». Le directeur du Trésor confirme que le contact est constant. Il explique que les conditions du marché intérieur sont aujourd'hui plus intéressantes que celles du marché international. Cependant, ajoute-t-il aussitôt, «les conditions de financements sont extrêmement importantes, mais ce n'est pas le seul élément à prendre en considération; une présence sur les marchés permet de maintenir

l'intérêt de la communauté des investisseurs pour notre pays et d'acter les progrès que nous enregistrons». Puis analysant la situation interne, il module: «Il convient également d'avoir à l'esprit, quand on évoque ces questions, les contraintes de la politique monétaire en liaison avec la surliquidité qui prédomine, car il ne sert à rien de mobiliser un financement en devises s'il en résulte une liquidité additionnelle qui d'une manière ou d'une autre devra être stérilisée par la Banque centrale».

En résumé, «si une sortie sur le marché international ne peut être écartée, elle serait d'autant plus facile à programmer qu'elle serait liée à une logique de gestion active de la dette qui permettrait d'en annuler l'effet sur les liquidités». Un appel du pied, même pas déguisé, qui vise uniquement les conditions offertes...

Toujours à propos des recours aux financements internationaux, le directeur du Trésor et des Finances extérieures rappelle que sur les deux années 2005 et 2006, le Maroc a accru «significativement» ses tirages auprès des différents bailleurs de fonds (Banque mondiale, Banque Africaine, Union européenne...) pour financer les projets de développement et les réformes. Les flux négatifs de ressources externes qui étaient de l'ordre de 7,8 milliards de DH par an, en moyenne, entre 1997 et 2004, n'ont plus été que de 1,4 milliard de DH en 2005. Ils seront de près de 1 milliard en 2006. En d'autres termes, conclut-il, «sans sortie sur le marché international, nous avons mobilisé davantage de ressources externes à caractère concessionnel permettant ainsi de limiter la pression sur les ressources internes et de stabiliser quelque peu la structure de la dette du Trésor autour de 20% de dette

externe et de 80% de dette interne».

Comment le Trésor fait baisser les taux... ?

Le directeur du Trésor proteste énergiquement quand on lui dit que c'est le Trésor qui profite des liquidités: «C'est faux, elles ont profité à l'ensemble de l'économie». Et il explique: quand le Trésor s'endette à 15 ans à 3,80%, cela veut dire que les meilleures entreprises peuvent s'endetter à ce taux majoré d'une prime de risque qui est aujourd'hui de près de 150 points de base. «Ainsi, les meilleurs clients des banques peuvent aujourd'hui bénéficier de financement à long terme à des taux de 5,30 à 5,50%». Et d'ajouter: «Nous sommes donc bien loin des taux à deux chiffres qui prédominaient, il y a quelques années encore». Ceci concerne évidemment les grandes entreprises, beaucoup moins les PME, sauf les plus fiables et les plus transparentes d'entre elles. Ce que reconnaît Zouhair Chorfi qui précise que «les PME jouant la transparence, avec une structure financière saine, bénéficient aujourd'hui de conditions de financement favorables». Il conclut sur une recommandation: «c'est aussi aux acteurs économiques de faire jouer la concurrence bancaire, sachant qu'aujourd'hui de grandes banques de la place annoncent qu'elles appliquent des taux de l'ordre de 6 à 7% aux crédits d'investissement et ce, quelle que soit la taille de l'entreprise».

Les contrôles en France

Publication de l'IGPDE (*) / Recherche - Etudes - Veille n° 19 - juillet 2006

La deuxième journée des cinquièmes RIGP a été centrée sur l'évolution des contrôles en France, évolution liée à la mise en oeuvre de la LOLF. En ouverture, André Barilari, chef de la mission des contrôles économiques et financiers des transports, a accepté de se livrer à un exercice inédit et difficile : proposer une typologie des contrôles selon leurs finalités, et examiner l'impact de la LOLF sur le système de contrôle des finances publiques ainsi que sur le rôle et les prérogatives des différents acteurs, nouveaux et anciens.

A la recherche de nouveaux équilibres

- La LOLF bouleverse le système de gestion des finances publiques, avec un fort impact sur les contrôles : modification du champ et de la nature des contrôles existants et création de nouveaux contrôles
- Des questions d'équilibre se posent : quel équilibre entre responsabilité et contrôle ?
- quelle cohérence entre les différents contrôles ?

Jusqu'à la mise en oeuvre de la LOLF, les contrôles intervenaient peu mais de manière rigoureuse. Ils étaient un élément d'arrière plan dont la seule menace faisait tenir le système. Cette stratégie des contrôles, que l'on peut qualifier de stratégie de l'absence, disparaît aujourd'hui. Plus spécialisés et plus présents, les contrôles doivent évoluer et leur règle du jeu doit être mieux définie.

La réforme budgétaire provoque ainsi un bouleversement organisationnel et comptable. Trois révolutions se dessinent en même temps :

- le passage à une comptabilité normée internationalement : le bilan d'ouverture de l'Etat, qui sera proposé à la Cour des Comptes le 30 juin, se devra d'être complet et fiable ;

- une nouvelle comptabilité d'analyse des coûts, mais pour aller

vers une réelle comptabilité analytique, tous les concepts restent à inventer ;
- avant la fin de l'année, sur l'ensemble des processus de contrôle, il faudra développer le contrôle interne, ce qui aura pour effet de déplacer le contrôle, jusqu'alors apanage exclusif du contrôle budgétaire et comptable, du côté du responsable de programme.

Quel équilibre entre responsabilité et contrôle ?

Outils au service des responsables de programmes, des audits de modernisation sont conduits depuis peu par la Direction générale de la Modernisation de l'Etat. Si l'on commence à en percevoir les aspects positifs, leur mise en place nécessite que des précautions soient prises sans quoi ces audits pourraient apparaître comme percutant la responsabilité des responsables de programme. C'est toute la question des marges de manoeuvre qui se pose ici.

Quelle cohérence interne pour les contrôles ?

Comment bien articuler le contrôle interne, effectué par les opérationnels et relevant des structures hiérarchiques, et l'audit interne, caractérisé par le fait qu'il est réalisé

(*) Institut de Gestion Publique et de Développement Economique

par des agents spécialisés dont c'est le métier ? Comment doivent s'articuler entre eux les différents niveaux d'audit du paysage administratif : ministériels, directionnels, territoriaux ? Ne sera-t-il pas nécessaire de mettre en place des comités d'audit ministériels pour réguler tous ces éléments et faire un programme d'audit cohérent ? Comment bien distinguer et positionner les différents types de contrôle en fonction de leur finalité ?

Ces questions renvoient toutes à la question des finalités et des prérogatives des différents types de contrôle. Cela suppose que des outils d'intervention, des moyens et des méthodes spécifiques soient définis. Les services d'audits devront faire ce pour quoi ils sont venus contrôler. Cette différenciation des finalités demande de mettre en place des outils d'intervention, des moyens et des méthodes très spécifiques.

Enfin, quelle cohérence entre audit interne et audit externe, celui de la Cour des Comptes qui, parce qu'elle intervient le plus a posteriori, doit être à l'initiative de cette articulation ?

Des bases pour aller vers l'évaluation des politiques publiques

Désormais, et c'est un phénomène nouveau, la liste des politiques publiques est bien identifiée dans le budget. Un chiffrage de leur coût complet, incluant les actions support, est possible. Et les administrations se sont dotées d'objectifs et d'indicateurs. Tous ces éléments peuvent constituer la base d'un référentiel qui pourra être utilisé dans un processus d'évaluation. Cela étant, la LOLF n'a pas créé la fonction d'évaluation, ni même défini de nouveaux acteurs dont ce serait le rôle. Le dispositif d'évaluation des politiques publiques en est encore à l'état de réflexion. Des pistes existent, dont l'idée de progresser vers une revue des programmes.

Nouveaux contrôles, nouveaux acteurs

S'ils se trouvent bien du côté des contrôleurs, les nouveaux acteurs sont aussi les « contrôlés », qui deviennent pilotes du contrôle interne et prescripteurs pour les corps de contrôle qui doivent répondre à leurs besoins de contrôle de gestion. Cela implique une série d'évolutions dont on peut envisager les contours comme suit.

Repositionnement des vérifications de régularité

La responsabilisation des gestionnaires et la fongibilité des crédits font évoluer le contrôle financier, allègent les contrôles a priori et donnent une dimension nouvelle au contrôle comptable (qui devient hiérarchisé et partenarial) et aux contrôles a posteriori.

Un nouvel acteur, le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel, apparaît. Garant de la qualité comptable et responsable des données que la Cour des comptes devra certifier, le CBCM devra animer la fonction comptable de l'État et assurer la coordination des données comptables.

Ce que cela change :

- 1- un contrôle financier aux visas limités en nombre par de nouveaux textes sur le contrôle des imputations mais étendu à la soutenabilité budgétaire ;
- 2- une dimension comptable renforcée avec la mise en place de la nouvelle comptabilité de l'État ;
- 3- une nouvelle dimension de payeur, avec le transfert des attributions de la Paierie Générale du Trésor.

Ces simplifications importantes sont source d'une meilleure gestion, elles permettent la mise en place de vrais services facturiers : le gestionnaire fait sa commande et vérifie la livraison, l'entre deux étant pris en charge par le comptable.

Dans le même temps, un nouveau champ de vérification s'ouvre pour l'IGF et la Cour des Comptes avec le contrôle a posteriori.

Création de certifications

Deux séries de chiffres existent avec la LOLF : les chiffres comptables qui appellent la certification de la comptabilité de l'État et les chiffres de résultats qui demandent que soit certifié le fait que la valeur affichée par les indicateurs est fiable et obtenue de manière conforme aux finalités.

Pour la certification comptable : la Cour des Comptes assurera le bouclage du processus, mais avec comme acteurs en amont les producteurs de compte : les responsables de programme et leur appareil de gestion interne, les directeurs des affaires financières, et aussi la Direction générale de la Comptabilité Publique, organisant ensemble les contrôles internes comptables. Il s'agit bien de nouveaux rôles pour tous ces acteurs.

La Cour des Comptes reçoit une nouvelle mission de certification et devra s'organiser en conséquence.

Pour la certification des résultats : le CIAP, « coopérative de 14 inspections générales », a pour mission principale d'homogénéiser la conduite des audits sur les programmes du point de vue de leur qualité, cadrer les auditeurs vers des audits constructifs, véritable aide pour l'amélioration. Un guide, conçu collégialement et communiqué à l'ensemble des responsables de programme, donne les lignes directrices des audits. Le CIAP, qui fixe lui-même sa programmation annuelle, a prévu en 5 ans d'auditer tous les programmes. La Cour des comptes,

outre la certification comptable, doit assurer l'audit externe sur les résultats.

Développement du contrôle de gestion

Dans le domaine du contrôle de gestion, le principal acteur est le responsable de programme. En contrepartie des responsabilités que le politique lui attribue, il doit atteindre des résultats. C'est aux corps de contrôle de s'adapter à cette nouvelle donne. S'il existait des audits réalisés par les corps de contrôle, ceux-ci apprécieraient la qualité de gestion des organismes sans pouvoir s'appuyer sur un référentiel préexistant. Il y aura désormais un référentiel connu (les objectifs et leur cible chiffrée) et le contrôle sera basé uniquement sur ce référentiel. Ce type de contrôle est appelé à se développer puisque trois niveaux de dialogue de gestion se développent, qui créent le besoin de diagnostic à trois niveaux : entre ministres et responsables de programme, entre responsables de programme et responsables de BOP, et enfin entre responsables de BOP et responsables d'unités opérationnelles.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): un texte, un esprit, une pratique

Jean-François CALMETTE,
Revue Française d'Administration Publique, n° 17 ,2006

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui s'applique pleinement pour le projet de loi de finances pour 2006, a comme principal objectif la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des crédits.

Le contexte actuel de rareté des deniers publics et la nécessité de réformer la très vieille ordonnance de 1959 d'influence keynésienne qui régissait jusque là nos finances publiques, peut expliquer la quasi- unanimité dont ont fait preuve les représentants du peuple dans le vote de cette loi qui a été adoptée, d'ailleurs, en pleine période de cohabitation.

L'intégration de conceptions à dominantes économiques en matière de droit public et plus particulièrement dans la « lettre » de la LOLF se traduit par la recherche de l'efficacité dans nos finances publiques. L'efficacité devient donc une nouvelle préoccupation pour le juriste. La LOLF concerne bien sûr l'économiste-, mais également le gestionnaire. En gestion, l'efficacité est « l'économie des moyens », selon un sens général valable pour toutes les actions humaines impliquant des moyens en vue d'une fin. L'efficacité au sens de la LOLF s'inspire de cette acception. Une politique efficace qui obtient les résultats escomptés (objectifs/résultats) n'étant pas forcément efficiente (moyens/résultats) ; a *contrario*, une politique efficiente sera -au sens où nous l'avons défini- toujours efficace.

La spécificité de la LOLF en matière d'évaluation au regard de celles déjà pratiquées dans certaines politiques publiques, a été noté : « l'évaluation des politiques publiques ne prend pas en

compte le contrôle de régularité et, si elle est orientée vers l'objectif d'efficacité, elle ne s'intéresse pas aux performances relatives et individualisables des services ». En dépit de cette particularité, l'étude de la LOLF, puisqu'elle repose largement sur la problématique de l'évaluation, possède une dimension certaine en science administrative. On peut même penser que cette loi, de par son ampleur, renouvelle la problématique de l'évaluation en science administrative et même l'enrichit puisqu'elle systématise l'évaluation à l'ensemble des services de l'État. La LOLF, dont l'application se situe aux confins du droit, de l'économie et de la gestion, nous rappelle de plus que l'étude des finances publiques est une matière éminemment « complexe ».

Cette loi possède aussi un périmètre très large car elle peut considérablement modifier notre droit public. L' « esprit » de la loi qui est lié à l'objectif général de réforme de l'État concerne non seulement la science administrative, le droit budgétaire et le droit de la comptabilité publique, mais également d'autres branches du droit public. Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche rappellent à ce titre que « bien d'autres branches du droit public seront affectées par la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances et, parmi elles, tant le droit constitutionnel que le droit administratif ». On peut considérer ainsi que la LOLF accompagne la réforme de la notation des fonctionnaires de l'Etat. Par exemple, le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 institue l'avancement au mérite sur la base d'entretiens d'évaluation

individuels. Il s'inscrit bien dans le cadre de la réforme des procédures budgétaires qui responsabilise les gestionnaires des administrations en contrepartie d'engagements sur des objectifs de performance. Le titre I de ce décret institue ainsi une véritable procédure d'évaluation.

L'application de la LOLF a également des répercussions sur le droit administratif des biens, lequel connaît lui aussi une véritable mutation. Désormais, le budget ne s'intéresse pas aux seuls flux de recettes et de dépenses mais devra donner une évaluation réelle du patrimoine de l'État en faisant notamment un inventaire complet de son parc immobilier (en détaillant le statut juridique de chaque immeuble) pour satisfaire au respect des nouvelles règles budgétaires instaurées en 2001.

La principale question est de savoir si, *in fine*, la LOLF préfigure une vraie réforme de l'État. Après la première expérimentation, à grande échelle, de la LOLF pour le budget 2005, le budget 2006 est, quant à lui, préparé selon les seuls principes de la LOLF.

Dans une démarche critique, nous nous interrogerons d'abord sur les fondements de cette loi, son « esprit ». Nous nous attacherons ensuite davantage à la pratique de la LOLF qui est intimement liée aux objectifs et aux indicateurs de performance prévus par la loi mais déterminés par les gouvernants. Nous constaterons alors, que le pari de l'évaluation en matière de finances publiques est ardu car « ... il est beaucoup plus simple de porter un jugement catégorique sur un pourcentage d'augmentation ou de réduction d'un chapitre budgétaire que sur la qualité d'objectifs ou la fiabilité d'indicateurs d'un programme »

LE FONDEMENT OU « L'ESPRIT » DE LA LOLF

La notion de « performance » ou l'influence de l'« analyse économique du droit »

L'« esprit » de la LOLF est directement traduit dans la « lettre » de la loi qui prône l'obligation de « performance ». L'article 51 alinéa 5 de la loi organique du 1er août 2001, indique notamment que les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées par un projet annuel de performances précisant « la présentation des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ». Ce système de gestion de la « performance » s'inspire directement de la culture dite du management.

Symétriquement à l'article 51, l'article 54 de la LOLF dispose que sont joints au projet de loi de règlement des « rapports annuels de performance » faisant notamment connaître « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus ». La budgétisation est donc désormais orientée vers les résultats. Pour R. Herzog, « ... la doctrine économique a fait suffisamment de progrès pour permettre de fixer dorénavant des règles matérielles de saine gestion et d'entreprendre une évaluation des politiques publiques ». On retrouve là, l'influence des préceptes liés à « l'analyse économique du droit » (AED) ou *Laws and Economics* d'influence américaine et canadienne. A ce titre, le dépôt des « rapports annuels de performances » (RAP) prévu par l'article 54 de la LOLF est directement issu du droit budgétaire canadien.

Les principes de l'analyse économique du droit impliquent une démarche de type « utilitariste » sous forme d'un calcul économique et vise à quantifier les répercussions économiques de la règle de droit à travers le prisme de l'efficacité.

On retrouve bien dans la LOLF ce principe de l'efficacité et de son évaluation. Appliquée à la LOLF, on

peut donc dire que l'analyse économique du droit a bien eu « une fonction d'aide à la réforme » au profit des gouvernants français.

Cet événement est exceptionnel car c'est la première fois en France, pays fortement influencé par la tradition juridique positiviste, qu'une loi intègre de manière aussi nette et systématique les préceptes de l'analyse économique du droit et de l'école de Chicago du *Public Choice*. Ces principes pourtant très peu usités en France, sont désormais ancrés au coeur même de notre droit public.

Ce véritable événement, on le sait, est le fruit d'une lente évolution du droit administratif qui est de plus en plus « banalisé » au profit du droit privé et du droit de la concurrence. À ce titre, le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF est remarquable car en prévoyant que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », il s'inspire directement de la « lettre » de l'article 9 du code de commerce. Il ne faudrait surtout pas sous-estimer l'impact d'un tel mimétisme juridique, car « malgré les apparences, la comptabilité est une affaire éminemment politique car elle reflète la vision que l'on a d'une entreprise et, au delà de la société ». De plus, les seules « limites » à cette nouvelle conception de la comptabilité fortement influencée par le droit privé demeurent floues car le législateur a seulement prévu que : « les règles applicables à la comptabilité générale ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». Mais peut-on encore parler de spécificité de l'action de l'Etat lorsque l'on désire vouloir inculquer la performance à l'ensemble des finances publiques ?

En effet, même si un quelconque aspect idéologique de la LOLF est réfuté par les principaux inspirateurs du nouveau

texte juridique, il faut rappeler toutefois que les idées des théoriciens de l'analyse économique du droit sont parfois issues directement de l'idéologie de « l'Etat minimal » et d'une vision libertarienne du droit. Avec une certaine prudence, le vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale Michel Bouvard reconnaît d'ailleurs que « l'orientation idéologique » n'est pas étrangère à la notion de performance et donc à l'esprit général de la LOLF. Il faut reconnaître cependant que la LOLF ne « privatise » pas nos finances publiques mais elle contribue néanmoins à la « marchandisation de nos finances publiques », ce qui conduit à se demander si, avec cette loi, « les finances publiques sont encore les finances de l'État ». Il faut admettre également que le caractère libéral, plus ou moins fort, de la loi dépendra en grande partie des critères d'évaluation des résultats posés par les gouvernants qui risquent de varier selon les alternances politiques. De plus, on peut considérer que le caractère libéral des critères est contrebalancé par un autre principe : le rôle accru de contrôle donné au Parlement qui, lui aussi, revêt dans un certain sens un caractère idéologique puisqu'il donne *in fine* plein effet au principe du consentement à l'impôt.

Un Etat réellement inefficace ?

Les principes liés à l'analyse économique du droit qui ont influencé la LOLF prévoient également que les administrations doivent s'inspirer des modes de gestion de l'entreprise privée afin de devenir efficaces. On peut à nouveau parler de dimension libérale de la LOLF car son esprit sous-tend une certaine « méfiance » vis-à-vis du travail des fonctionnaires. C'est cette méfiance qui, selon nous, pousse à l'évaluation et à la demande de performance. Ce regard critique à l'égard des fonctionnaires ne date pas d'hier puisqu'il était déjà très présent dans les

écrits de Tullock et Montesquieu : preuve s'il en est du caractère libéral de la loi. La volonté de limitation des coûts en personnel de manière durable est renforcée par l'instauration par la LOLF du principe de la « fongibilité asymétrique » : une souplesse, accordée sous certaines conditions, qui permettra de transférer des dépenses de personnel vers le poste dépenses de fonctionnement, l'inverse demeurant interdit.

Les critiques sous-jacentes à l'« esprit » de la LOLF concernent plus globalement l'appareil d'État dans sa gestion économique : elles partent du postulat selon lequel l'État serait inefficace et le monopole de l'efficacité ne devrait plus appartenir uniquement à l'entreprise privée. Le dogme de « l'État bienveillant » est donc définitivement oublié, il est désormais remplacé par celui de « l'entreprise privée bienveillante »... Il faut pourtant rappeler que le modèle annoncé étant celui de la comptabilité privée de tenue et de contrôle des comptes, inspirée du modèle anglo-saxon, plusieurs « affaires », notamment celle des comptes truqués de la firme américaine Enron ou ceux de Parmalat en Italie, nous rappellent que ce mode de gestion n'est pas forcément synonyme d'efficacité mais plutôt d'opacité.

A contrario, l'histoire économique nous a montré que l'Etat, en dépit des ratés récents liés au « capitalisme mixte » ou au conflit récent lié à la SNCM, a parfois été efficace dans son action. Ainsi, on peut se demander à l'instar de l'ancien Commissaire au plan, « ...s'il n'y avait pas plus de modernité dans ce modèle qu'on a dit peut-être trop vite dépassé ». Le cas de certaines nationalisations, et notamment celles liées aux entreprises de réseaux, en sont le meilleur exemple. Les réseaux étant des monopoles naturels, il était plus efficace, à un moment précis, pour la collectivité qu'une entreprise publique gère ces activités sous forme d'un service public. Le marché ne pouvant exister que sous

la forme d'un monopole naturel, le seul moyen de rendre efficace le monopole était de l'attribuer à l'État pour éviter les effets sociaux dévastateurs du monopole privé : « ... la détention d'une telle situation privilégiée n'est concevable que si elle est utilisée au profit de l'intérêt général ; l'entreprise dotée d'un monopole qui n'est plus soumise aux contraintes de la concurrence, tend à se voir imposer par les pouvoirs publics des servitudes nouvelles basées sur la satisfaction des besoins collectifs ».

Le service public était la réponse

efficace à l'urgence d'établir des réseaux dans l'intérêt général. Notons aussi qu'au Royaume-uni depuis 2002, le gouvernement de Tony Blair a rapatrié le secteur ferroviaire sous sa tutelle au nom de l'« efficacité ». La privatisation du secteur ferroviaire ayant provoqué retards, inconfort, accidents et hausse des coûts. A l'échelle des finances publiques, on peut considérer aussi que le budget est un moyen permettant de pallier les insuffisances du marché grâce à la fonction redistributive des dépenses publiques.

La réduction des déficits publics par la LOLF: une vision particulière de la rareté

L'esprit de la LOLF et l'objectif de performance sont intimement liés à la réduction du déficit public. Là encore, on distingue une dimension clairement politique des finances publiques : dans la sphère du droit budgétaire, l'influence libérale se traduit par la volonté de restauration de la rigueur budgétaire. Même si cette dernière n'a pas forcément comme finalité le désengagement absolu de l'État, on peut considérer qu'une telle dimension idéologique n'est pas complètement absente de l'esprit de la LOLF.

En effet, la réduction, voire la suppression des déficits, peuvent résulter aussi bien d'impôts supplémentaires que de la baisse des dépenses. Or, on constate que c'est souvent le second

volet de l'alternative qui est retenu. On préfère baisser les dépenses publiques plutôt que d'augmenter les impôts. Avec cette réévaluation à la baisse des dépenses publiques actuellement entreprise, le secteur public, « ...ne devrait pas échapper, dans une période de rareté des ressources, à une gestion rigoureuse des emplois et aux contraintes du critère coût-efficacité ». Il est vrai que le contexte des finances publiques lié à la LOLF est diamétralement opposé à celui qui accompagnait jusque-là l'ordonnance de 1959 d'influence keynésienne. En effet, alors que nous vivons actuellement une période de rareté des crédits, Keynes proposait, au contraire, une vision des finances publiques fondée sur la non-rareté. Pour l'économiste anglais, la croissance, l'emploi et le pouvoir d'achat deviennent clairement des objectifs de politiques économiques. Des politiques de relance doivent être développées, lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. Celles-ci ont un lien direct avec la lutte contre la rareté : il s'agit de faciliter l'orientation de l'activité privée vers la croissance par des distributions de pouvoir d'achat, des injections monétaires et par le développement de facilités de crédit.

Le fonctionnement keynésien des finances publiques et de l'économie est fondé sur « l'absence de rareté ». L'État, par l'intermédiaire d'investissements, en soutenant la demande globale, va chercher à s'extraire de cette rareté matérielle.

Le problème est le suivant : même si la rareté des biens est consubstantielle au marché et même si notre propos n'est pas de nier l'évidence du déficit français, ni de revenir à une vision keynésienne des finances publiques, il faut considérer cependant que certaines formes de rareté peuvent être « construites » artificiellement et délibérément par les gouvernants. C'est le cas notamment des choix budgétaires. La rareté de l'argent public peut en effet résulter parfois d'un choix politique très clair. Elle

peut être un phénomène socialement construit. Par exemple, on peut parler aujourd'hui facilement de pénurie de la politique de la recherche en France en matière de crédit. Mais peut-on en dire autant pour l'ensemble des autres ministères ?

A cet effet, même si le principe de limitation des crédits prévu par la LOLF doit, en théorie, s'appliquer à l'ensemble des ministères, on espère que celui-ci sera réellement appliqué. Un doute subsiste déjà concernant le budget de l'armée puisqu'une interprétation de l'article 57 du projet de loi de finances pour 2006 permettrait au ministère de la défense de conserver l'argent non dépensé d'une année sur l'autre. La LOLF établit pourtant une règle générale : les crédits de reports (ceux qui n'ont pas été consommés une année, et qui peuvent être dépensés l'année suivante) ne peuvent dépasser 3 % des crédits votés par le Parlement. Or l'article 57 du projet de loi de finances pour 2006 fait supprimer cette disposition pour pratiquement tout ce qui concerne les équipements militaires : espace, nucléaire, études, équipements interarmées et gendarmerie, infrastructures et soutien des forces et entretien programmé des matériels. Ces dépenses équivaldraient à plus de 10 milliards d'euros. On le voit bien avec cet exemple, l'esprit de la LOLF n'est pas appliqué globalement à l'ensemble des ministères et l'on préfère avantager certaines fonctions régaliennes de l'État. Là encore, l'aspect idéologique des finances publiques revient au galop !

LA PRATIQUE DE LA LOLF ET LA DIFFICULTÉ DE DÉTERMINER LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Seule la pratique va déterminer le succès ou non de la réforme de l'État par l'intermédiaire de la LOLF. Les échecs liés à la rationalisation des choix budgétaires devraient donc pousser les gouvernants à la plus grande

modestie. De plus, les difficultés dues à l'application du texte juridique peuvent avoir plusieurs raisons. La première est intimement liée aux missions de l'État alors que la deuxième l'est à la formulation même des objectifs et des indicateurs de performances.

Les échecs peu encourageants de « la rationalisation des choix budgétaires »

Le caractère novateur de la LOLF en matière d'évaluation peut être contesté puisque la thématique de l'évaluation était déjà bien présente en matière de finances publiques. Introduite en France le 4 janvier 1968 à l'initiative du ministre des finances Michel Debré, la rationalisation des choix budgétaires inspirée de l'expérience américaine apparue dans les années 1960 avait pour but de substituer au simple recensement administratif des moyens, une gestion par objectif, qui puisse faire apparaître pour chaque action un rapport coût-efficacité. On sait que cette tentative de réforme a cependant échoué. Il faut dire que les obstacles étaient nombreux : d'ordre administratif, humain et parlementaire.

« La rationalisation des choix budgétaires est apparue comme un outil technocratique ambitionnant d'enfermer la décision politique dans un arsenal complexe de critères rationnels de décision maîtrisés par ses seuls auteurs ». Ce constat d'échec est partagé aujourd'hui par certains experts, notamment Michel Didier, directeur de l'institut Rexecode et auteur d'un rapport pour 2006 intitulé « Demain l'emploi si... » qui s'inquiète de la nécessaire réforme de l'Etat et notamment de son volet budgétaire. Pour lui, la LOLF risque de connaître les mêmes embûches que son ancêtre la rationalisation des choix budgétaires, notamment en ce qui concerne le problème de l'évaluation : « la rationalisation des choix budgétaires a échoué parce qu'on n'a pas su mettre en place un système d'évaluation en

raison d'informations indigentes sur les administrations [...] par exemple, l'INSEE ne se sent pas chargée du secteur public qui représente pourtant 25 % des ressources nationales ».

Il en a été de même pendant les années quatre-vingt, dans le cadre de la politique de réforme du service public d'État suite à l'influence du *New Public Management* et du néolibéralisme gestionnaire; les gestionnaires publics avaient eu l'ambition de pouvoir modifier le fonctionnement de l'administration. Force est de constater que cet espoir a été quelque peu déçu. Ce rappel devrait donc pousser un peu plus nos gouvernants à la prudence quant aux bienfaits de la LOLF. Et ce, d'autant plus qu'en dépit de l'échec de la politique de management public en France, on élargit le champ de celle-ci puisqu'on veut désormais décliner le culte de la performance à la presque totalité de nos finances publiques ! La LOLF vise en effet à mettre en place une « ...macro-réforme de structure ». La LOLF va conduire en effet en une seule loi à une réforme globale du champ budgétaire et comptable.

Il faut néanmoins nuancer les craintes liées aux échecs de cette première tentative de réforme budgétaire car l'objectif de la loi organique du 1er août 2001 « ...n'est pas la rationalisation des choix budgétaires, mais la rationalisation des choix publics ». Il n'en demeure pas moins qu'en dépit de ce constat, le pari de la rationalisation des choix publics semble, de par son importance, beaucoup plus difficile et complexe que la rationalisation des choix budgétaires.

La spécificité des critères d'évaluation liée aux activités de l'Etat

Comme nous l'avons déjà écrit, il est dommage que la LOLF ne tienne pas assez compte dans sa « lettre » de la spécificité de l'Etat pour pouvoir évaluer son action. Il est regrettable, par

exemple, que la loi n'opère pas une distinction concernant les secteurs qui, parce qu'ils sont des « biens publics » (armée, éducation, culture), ne devraient pas répondre aux lois du marché et à la notion de performance inspirée du secteur privé. Ce sont les missions de service public qui expliquent les difficultés d'application de la notion de performance à ces services.

En raison de la spécificité des missions de l'Etat, les critères d'évaluation de bonne gestion des finances publiques sont donc nécessairement plus complexes que pour une entreprise privée. Comme l'écrit André Barilari, « pour un particulier ou une entreprise, les critères de bonne gestion financière sont simples, il s'agit de maximiser le profit qui revient à l'investisseur en développant les recettes et en minimisant les coûts. Le marché se charge d'arbitrer les bonnes et les mauvaises stratégies [...]. Dans le domaine des finances publiques, on peut certes stigmatiser certains gaspillages, comparer la productivité et l'efficacité de certains services avec des références dans le secteur privé, mais pour véritablement apprécier l'efficacité de la dépense, il faut formuler de manière précise les objectifs des politiques publiques, les quantifier, évaluer les moyens nécessaires pour les atteindre et mesurer les résultats ». Dans le même sens, il a été démontré qu'une commune ne pouvait être gérée comme une entreprise, la finalité d'une commune n'ayant aucune similitude avec celle d'une entreprise.

Les valeurs animant le service public sont spécifiques car « ... si on peut résumer la performance d'une entreprise privée aux bénéfices rapportés à l'actionnaire, l'action publique est rarement engagée pour le bénéfice qu'elle rapporte, mais plutôt pour les effets qu'elle produit sur la société ou l'économie ». Or ces effets sont extrêmement difficiles à quantifier. Une des difficultés majeures pour apprécier la performance de l'Etat étant « ...qu'une même dépense publique

peut avoir plusieurs finalités de second rang, par exemple [...] la construction de routes vise autant à favoriser les déplacements qu'à améliorer l'aménagement du territoire » On le voit bien, la clarté des objectifs et des indicateurs de performance est vitale pour le succès de la réforme. Or cette clarté sera difficile à établir pour des dépenses publiques qui poursuivent des objectifs souvent multiples et parfois divergents.

La difficulté d'établir les objectifs et les indicateurs de performance

Si on établit une typologie, il existe trois sortes d' « objectifs de performances ». Tout d'abord, les « objectifs d'efficacité socio-économique » qui visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire ou culturel : ils indiquent, non ce que fait l'administration, mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques). On distingue dans un deuxième temps, les « objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur » et enfin, les « objectifs d'efficacité de la gestion » qui intéressent le contribuable. Ces objectifs d'efficacité de la gestion tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens.

Les rédacteurs du rapport d'information sur la mise en oeuvre de la LOLF présenté par la mission d'information de la commission des finances à l'Assemblée nationale en collaboration avec la Cour des comptes ont émis des remarques critiques sur les premiers objectifs proposés. Le Gouvernement a en effet présenté, dès le projet de loi de finances pour 2005, des avant-projets annuels de performance, dans lesquels figuraient des propositions d'objectifs et d'indicateurs.

Le rapport rappelle notamment que les objectifs doivent être clairs et précis : « de nombreux objectifs sont formulés en des termes beaucoup trop généraux, qui

se confondent avec les finalités du programme ». C'est le cas, par exemple, du programme intitulé « action de la France en Europe et dans le monde » dont les objectifs sont particulièrement vagues : « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », « construire l'Europe » ou « assurer un service diplomatique de qualité ». Les indicateurs de performance de cette mission laissent également songeur puisque pour mesurer son action, le Quai d'Orsay avait proposé de recourir uniquement à une revue de presse recensant « le nombre d'articles, dépêches, reprises radio et télévision concernant l'image de la France dans un panel de médias français et étrangers ».

D'autres objectifs, notamment ceux du programme dénommé « gestion durable de l'agriculture, de la pêche, forêt et affaires rurales » ont aussi été considérés par le rapport parlementaire comme beaucoup trop généraux ou « jargonneux », ce qui rend impossible leur compréhension par le citoyen. De même, le ministre de l'emploi, dont on pourrait attendre qu'il se fixe un objectif de réduction du chômage, avait préféré établir, comme indicateur, « la satisfaction des employeurs vis-à-vis des mesures d'allégement des cotisations patronales ». Enfin, en dépit de l'objectif de clarté ou de transparence prévu par la LOLF, on a constaté dans l'exercice de simulation prévu pour le projet de loi de finances pour 2005 que des projets de performance concernant certains domaines (domaines de la défense, présidence de la République) étaient restés désespérément « vides ». La tradition monarchique républicaine et le secret administratif expliquent ce déficit démocratique qui, on l'espère, sera réparé.

Le Parlement a pu cependant constater lors du débat d'orientation budgétaire du 5 juillet 2005, et dans l'optique du projet de loi de finances

pour 2006, que certaines recommandations du rapport parlementaire avaient été suivies. Il faut constater certains progrès, par exemple, en ce qui concerne l'approche « interministérielle » du suivi des politiques.

Des auteurs avaient en effet relevé des lacunes ou des interrogations dans ce domaine. Le projet de loi de finances pour 2006 semble aller dans le bon sens puisque, par exemple, la « mission recherche et enseignement » concernera les crédits de plusieurs ministères : éducation nationale, industrie, équipements, défense, culture, agriculture, recherche et enseignement supérieur. Ce sont les indicateurs qui vont permettre de compléter l'évaluation grâce à une appréhension plus fine des objectifs. Le travail pour les administrations doit ainsi consister à rechercher l'indicateur le plus cohérent possible avec l'objectif fixé. Ces indicateurs de performance doivent être renseignés, et ne doivent en aucun cas être « des indicateurs de moyen ou d'activité ».

Les difficultés pour établir de « véritables » indicateurs de performances se sont retrouvées sur « le terrain » lors des premières expérimentations locales de la LOLF menées dès 2004 et qui ont anticipé les évaluations menées par les 1300 services de l'État à partir du 1^{er} janvier 2006. Par exemple, au rectorat de Bordeaux, un des services pilotes, on avoue ne « pas savoir ce qu'on a à évaluer, comment et quand » tant les critères proposés par le ministère de l'éducation étaient flous ou manquaient de pertinence. Ce témoignage montre qu'il est indispensable que les objectifs stratégiques présents dans les projets annuels de performance soient déclinés en objectifs opérationnels au niveau déconcentré. Jusqu'à présent, « [...] les services déconcentrés n'ont été que très peu associés à l'élaboration des objectifs et des indicateurs. La plupart des ministères ont conduit leur réflexion sur les objectifs et les indicateurs au niveau des administrations centrales, en

occultant la place des services déconcentrés et la mesure comparative de leurs performances ». L'ancien ministre de l'économie Jean Arthuis s'était déjà ému des problèmes de coordination que pouvait poser la décentralisation concernant l'évaluation des performances au regard de la LOLF.

A contrario, lorsque les indicateurs « remontent » normalement des services locaux, les données qui serviront de « base » aux indicateurs de performance ne pourront être fournis parfois que par les services soumis aux évaluations, ce qui peut être source d'opacité : « les responsables de programmes ne seraient-ils pas portés à pratiquer la politique de l'indicateur focalisée sur les aspects mesurables au détriment de leurs missions. Sans parler des risques de manipulation : (...) En Grande-Bretagne, certains directeurs d'hôpitaux faisaient enlever les roues des brancards pour comptabiliser ceux-ci en lits et améliorer ainsi leurs performances statistiques concernant les durées d'attente pour les admissions ».

En pratique et en matière de droit, ce sont certainement les objectifs d'efficacité et de qualité qui seront les plus difficiles à mesurer ou à évaluer à l'aide d'indicateurs fiables. En l'état actuel, on constate pour l'instant la faiblesse numérique des indicateurs d'efficacité. Concernant le critère de l'efficacité, une des difficultés est que pour l'instant, on ne tient pas assez compte des dépenses en personnels. Or cette question est une des clefs du contrôle de l'efficacité puisque le personnel est bien une dépense en moyens. Ce constat est compréhensible : il est normal que, dans un premier temps, les gestionnaires s'attachent à des indicateurs élémentaires plutôt liés au contrôle d'efficacité. Notons cependant que les indicateurs d'efficacité présentent eux aussi une certaine complexité car il faut distinguer les « indicateurs d'impact », qui concernent un secteur particulier, et les « indicateurs de

politique publique », qui couvrent ou résultent de plusieurs politiques publiques différentes mais qui ont des effets convergents.

L'objectif de qualité, quant à lui, est sans doute encore plus complexe dans son appréhension. Au préalable, il faut constater que l'objectif de qualité a un lien avec le critère d'efficacité précité, car la qualité a un coût⁶², et l'on peut se demander légitimement si la hausse de la qualité d'un service peut vraiment aller de concert avec une baisse de moyens. De manière générique, la qualité peut être définie comme « l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites »⁶³. Ces besoins sont définis de manière très large par le Commissariat à la réforme de l'État car ils incluent la performance technique, les coûts, la facilité d'emploi, la sécurité, les délais.

Si en 1944, la jurisprudence du Conseil d'État distinguait l'importance de la qualité pour la création de services publics au niveau local, aujourd'hui, les politiques publiques systématisent « ... cette évolution, en érigeant la satisfaction de l'utilisateur en véritable contrainte axiologique pesant sur le service public »⁶⁶. Bref, la satisfaction de l'exigence de qualité est une des clefs de la réussite de l'application de la LOLF. La difficulté est qu'en pratique, la qualité - notion éminemment subjective - revêt des objectifs parfois antinomiques.

L'exemple de la justice est à cet égard exemplaire. Un des indicateurs du programme de la justice judiciaire est « le délai moyen de traitement des procédures ». Il est clair qu'en matière de lenteur, le système judiciaire réserve parfois des exemples inacceptables. Pourtant, on peut considérer avec Jacques Chevalier que le souci de qualité peut aussi être facteur de ralentissement : « certes, une administration de « qualité » est une administration capable de répondre

rapidement aux demandes du public, le « zéro délai » impliquant l'accélération des procédures administratives et la simplification des formalités ; mais la qualité exige d'abord, et avant tout, que soit améliorée la consistance des prestations, en évitant les erreurs, les dysfonctions, qui risquent, en même temps, d'être source de contentieux : c'est le « zéro défaut » qui, largement contradictoire avec le « zéro délai », exige une attention particulière et exclut donc toute précipitation génératrice d'improductivité ».

De plus, la notion de lenteur elle-même est subjective. Ainsi, par exemple, « [...] la justice est lente pour le demandeur en divorce, elle est trop rapide pour celui qui refuse le divorce. La longueur d'un procès permet de rassembler des preuves et celui qui les trouve se félicite de la lenteur ; en revanche une personne mise en examen détenue provisoirement qui attend d'être jugée depuis plusieurs mois trouve la justice lente ». On voit bien une nouvelle fois encore les difficultés pour établir des critères valides d'évaluation ainsi que le caractère subjectif de certains de ces critères.

En conclusion, on peut dire que l'application de la LOLF représente un grand enjeu et implique de la part de l'ensemble des fonctionnaires, un profond changement de comportement. Pour que la réforme soit installée, il faudra beaucoup d'intelligence et de sagesse de la part des différents acteurs et surtout de la patience. Néanmoins, la LOLF ayant pour but une réforme d'envergure, un changement des pratiques, à lui seul, ne garantira pas son succès. C'est pourquoi, son application devrait pousser, en dépit des effets d'annonce, un peu plus nos gouvernants à la modestie. Des questions essentielles restent à régler : le droit et surtout le droit public doivent garder toute leur place dans

l'accompagnement de la LOLF.

La loi, avec ses contradictions d'application pourrait faire montre d'une fragilité qui risque d'engendrer de nombreux débats juridiques. De plus, toute une échelle de responsabilités juridiques est à réinventer : responsabilité des ordonnateurs et celle des nouveaux responsables de programme, responsabilité des comptables, contrôle des indicateurs de performance. Cette question est essentielle, car « ... si les règles de droit ne sont pas en phase avec ce que l'on demande aux gestionnaires, ceux-ci n'ont plus le cadre minimum qui leur permet de savoir où se situe la ligne à ne pas franchir et dès lors leur responsabilité ne peut plus être recherchée. Or, la mise en place d'un système de gestion publique qui ne serait sanctionné par aucune responsabilité risque de conduire à des dérapages ». A ce titre, le suivi de l'application de la LOLF va être essentiel, et on ne peut que se féliciter de la création par la Société française des finances publiques d'un « observatoire de la LOLF ».

Enfin pour répondre à notre question initiale de savoir si la LOLF préfigurait une vraie réforme de l'Etat. On peut légitimement devenir sceptique à la lecture des propos de Didier Migaud, l'un des pères fondateurs de la LOLF, qui a assimilé le budget 2006, entièrement régi par le nouveau régime LOLF, à une « tricherie organisée »? Qu'a donc alors réellement changé en pratique cette loi ? Une meilleure utilisation par le Conseil constitutionnel du principe de « sincérité » inscrit dans la « lettre » de la loi sera on l'espère un élément de réponse positive à cette question majeure pour les finances publiques.

Hugues BIED-CHARRETON, Chef de service, adjoint au Directeur - Direction du budget - Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Les Notes Bleues de Bercy n° 305 du 31/03/2006

L'introduction de la performance dans les documents budgétaires est une innovation majeure voulue par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août qui s'inscrit dans une tendance engagée depuis plusieurs années dans de nombreux pays de l'OCDE. Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performances qui accompagnent les nouveaux « bleus » budgétaires par mission, retracent ainsi par programmes les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement.

Ce faisant, la nouvelle constitution budgétaire entend désormais substituer à une culture de moyens (« *un bon budget est un budget qui progresse* ») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« *un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur fonds employés* »), revenant aux principes mêmes qui justifient la levée de l'impôt : c'est une exigence démocratique que de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics.

I - La performance comme principe directeur de la gestion publique

1) La démarche de performance a été introduite dans de nombreux pays de l'OCDE

Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation de la contrainte budgétaire a conduit plus des deux-tiers des pays membres de

l'OCDE à mesurer la performance de l'action publique² et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer l'efficacité des actions financées et de leurs services publics.

✚ Dans plus de la moitié de ces pays, la performance est intégrée dans la procédure budgétaire donnant au ministre chargé du budget un rôle particulier dans la définition et le suivi des objectifs. Dans près de la moitié des pays, les résultats sont utilisés dans les ministères et les agences pour définir les priorités des programmes et guider leur gestion.

✚ Pour autant, très peu de pays pratiquent une budgétisation reposant directement sur les performances recherchées ou obtenues : le niveau de dépenses ne dépend pas des objectifs de production et de résultats pas plus que la performance ne constitue généralement un critère d'affectation des fonds, y compris dans les pays ayant une longue expérience en matière de performance comme les Etats-Unis et le Canada. Seuls les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande déclarent lier leurs dépenses à la totalité des objectifs. Il peut toutefois exister un lien indirect dès lors que les objectifs permettent, parmi d'autres éléments, d'étayer les décisions budgétaires (une petite moitié d'États indique utiliser les résultats).

2) L'objectif poursuivi en France n'est pas d'établir une budgétisation fondée sur la

performance mais de rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique

Alors que l'ordonnance organique de 1959 structurait le budget de l'Etat en centaines de chapitres, constituant la spécialité et la limite des crédits des gestionnaires, la loi organique du 1^{er} août 2000 structure le budget en programmes qui regroupent, selon son article 7, « les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis

en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Les crédits du programme constituent une enveloppe fongible (sans qu'il soit possible toutefois de majorer les crédits de personnels³) permettant aux gestionnaires d'allouer librement les moyens en fonction des priorités et des objectifs poursuivis. Dès lors, la contrepartie de cette forte autonomie gestion est de devoir rendre compte des résultats obtenus en fonction des objectifs poursuivis.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance

Mission	Programme	objectif	Indicateur
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
Travail et emploi	Développement de l'emploi	Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux	Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures emploi
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût des différents examens par candidat présent

✚ Dans ce cadre, la performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer les conséquences

en termes de budgétisation sans qu'il y ait d'automatisme en la matière. Cette démarche doit ainsi conduire les responsables de programmes :

- à définir une stratégie laquelle, à partir d'un diagnostic prenant en compte la finalité de la politique publique concernée, dégage les priorités et les leviers d'actions : celle-ci est normalement énoncée en introduction des projets annuels de performances;

- à identifier des objectifs sélectifs et quantifiés reflétant ces priorités (au

maximum 5 par programme) qui ont vocation à couvrir les principales masses financières du programme ;

- à définir des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'atteinte des objectifs.

✚ Les objectifs doivent couvrir les enjeux budgétaires essentiels et attester de l'efficacité de la dépense, ce qui nécessite d'écarter des objectifs et indicateurs d'activité, de production ou de moyens et de les réserver au pilotage opérationnel des services. L'efficacité est appréhendée sous plusieurs points de vue :

- celui du citoyen : c'est l'efficacité socio-économique qui mesure les résultats d'une politique publique donnée (par exemple « Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés ») ;

- celui de l'utilisateur du service public : c'est la qualité du service rendu (par exemple « Accélérer les décisions judiciaires ») ;

- celui du contribuable : c'est l'efficacité de gestion qui rapportent les résultats obtenus aux ressources consommées (par exemple « Réduire le coût de gestion de l'impôt »).

Exemples de types d'objectifs poursuivis par les administrations

Types d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Point de vue du citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Point de vue de l'utilisateur : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, en tenant compte de la variété des besoins informatiques	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE
Point de vue du contribuable : l'efficacité de la gestion	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

✚ Chacun de ces objectifs doit être mesuré par un ou plusieurs indicateurs de résultats qui puissent effectivement refléter à une échéance de 1 à 5 ans au maximum la contribution du responsable de programme à l'atteinte de l'objectif ; cela suppose d'écarter des objectifs trop lointains dans le temps ou trop dépendants d'autres acteurs ou d'autres facteurs (par exemple, maîtriser l'évolution de gaz à effet de serre, renforcer le lien entre science

et sociétés...) afin de s'assurer que les résultats obtenus résultent bien de l'action du responsable de programme.

3) La démarche de performance est continue et doit se décliner à tous les niveaux de l'action publique

✚ Il importe que les responsables de programme puissent être en mesure de définir la stratégie et d'allouer les moyens nécessaires à sa mise en oeuvre, ce qui suppose qu'ils disposent de l'autorité nécessaire au sein de leur

administration. Cela nécessite de mieux articuler l'organisation administrative des services avec l'organisation budgétaire ressortant des programmes et des budgets opérationnels de programmes. Cette dernière doit ainsi conduire à des rapprochements, des réorganisations ou des économies d'échelles avec le souci de conserver de bonnes capacités de pilotage des services administratifs (ce qui nous a conduit à identifier des programmes de soutien rassemblant les fonctions transversales des ministères comme les fonctions achat, immobilier, les corps d'inspection, les services juridiques, la communication, etc. ou encore des programmes de services polyvalents comme le programme administration territoriale qui concourt à plusieurs finalités). De ce point de vue, la mise en oeuvre de la loi organique peut constituer un puissant levier de réorganisation des structures administratives ou, à tout le moins, de la répartition des compétences de gestion entre les différents niveaux territoriaux.

✚ De manière infra-annuelle, les objectifs et les indicateurs des projets annuels de performances (PAP) ont vocation à se décliner au niveau de chaque gestionnaire du programme dans le cadre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) pour ce qui concerne les services de l'Etat et des opérateurs de l'Etat chargés de mettre en oeuvre le programme. Cette déclinaison doit être l'occasion d'un véritable dialogue de gestion entre le responsable de programme, qui décide de l'affectation des ressources, et l'ensemble des gestionnaires ou opérateurs qui mettront en oeuvre les actions poursuivies.

✚ Afin que les services aient le maximum de marges d'appréciation sur les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs, en cohérence avec la logique d'autonomie et de responsabilisation des gestionnaires, il est préférable de

décliner les objectifs du PAP en objectifs de résultat final. Toutefois, dans certains cas, il peut paraître plus pertinent de décliner ces objectifs en objectifs intermédiaires (d'activité ou de moyens) notamment lorsque l'objectif de résultat final est trop éloigné de l'activité quotidienne des services. Des objectifs complémentaires peuvent enfin être définis pour prendre en compte les spécificités des services et des opérateurs.

✚ Ce faisant, la démarche de performance nécessite la mise en oeuvre d'outils structurant le dialogue de gestion (comme les contrats de performance ou de gestion⁵) et de systèmes d'information et de contrôle de gestion propres à garantir la fiabilité des résultats et à enrichir la discussion. Cette démarche se décline de manière adaptée pour les opérateurs de l'Etat tant par l'évolution progressive de leur cadre budgétaire et comptable (en particulier via la fongibilité des dépenses et le pilotage par la masse salariale) que par le nécessaire développement d'un cadre contractuel stratégique avec l'Etat

✚ Les rapports annuels de performances (RAP), joints au projet de loi de règlement de la loi de finances de l'année n-1, permettront de mesurer la réalisation des objectifs et, le cas échéant, d'adapter ou de modifier les objectifs poursuivis. En faisant dorénavant coïncider le vote de la loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire, prélude de l'examen de la loi de finances de l'année n+1, les RAP ont vocation à permettre le développement d'une véritable culture d'évaluation et d'éclairer la représentation nationale sur les projets annuels de performances de l'année n+1, de même que l'examen des comptes annuels d'une entreprise (toute comparaison gardée) constitue le moment privilégié d'examen de sa stratégie et de sa gestion. Les RAP de l'exercice 2006 seront ainsi discutés en juin 2007 permettant d'alimenter la préparation et la discussion du vote du PLF 2008.

✚ Au-delà du rôle de contre-expertise que peut exercer la direction du budget dans le cadre des conférences annuelles de performance avec les ministères, la performance est placée sous le contrôle du Parlement, du comité interministériel des programmes (CIAP) dans le cadre des audits qu'il conduit et, enfin, de la Cour des comptes. Par ailleurs, les audits de modernisation, lancés depuis 2005, ont vocation à alimenter les responsables de programmes pour optimiser leurs outils de gestion et d'intervention et contribuer ainsi à adapter les objectifs et fixer les cibles de résultat.

II- Enseignement et perspectives tirées de la loi de finances pour 2006

1) Les projets annuels de performances de la loi de finances pour 2006

✚ 94 programmes comportent une présentation de la stratégie sur 118 programmes dotés d'objectifs, sur un total de 132 programmes du budget général (répartis en 34 missions⁶). La plupart des objectifs sont documentés : le budget général comprend ainsi 629 objectifs (soit environ 5 objectifs par programme) assortis de 1284

✚ Dans sa décision du 9 décembre 2005, le Conseil constitutionnel considère « qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performance associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ;(...) si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative. » Ce faisant, le Conseil constitutionnel,

indicateurs (soit une moyenne de 2 indicateurs par objectif) :

- une minorité d'indicateurs (166, soit 13%) ne sont pas documentés (i.e. sans aucune indication chiffrée) ;
- 334 (26%) n'ont pas de valeur pour le PLF 2006 ;

S'agissant des indicateurs, la répartition entre les trois axes requis est la suivante :

- 304 (24%) n'ont pas de valeur cible.

En tenant compte des budgets annexes et comptes spéciaux, la loi de finances comporte un total de 690 objectifs et 1.398 indicateurs. On peut donc considérer qu'une partie essentielle du travail demandé aux ministères a été accomplie.

	Nombre	Pourcentage
Efficacité socio-économique	745	53 %
Qualité de service	246	18 %
Efficience de la gestion	406	29 %

tout en faisant montre d'une certaine tolérance sur la qualité des PAP, appelle à corriger les retards et les déficiences constatées.

2) Plusieurs axes d'amélioration sont identifiés dès le PLF 2007

✚ Bien qu'ayant été posée comme base de la démarche de performance, la réflexion stratégique se borne dans certains cas à rappeler des objectifs de politiques publiques très généraux sur lesquels l'action des

responsables de programme est limitée ou se résume à la simple description des actions poursuivies. Or, la définition d'une stratégie vise avant tout à expliciter, au regard des moyens disponibles, les priorités d'actions et les leviers mis en oeuvre pour contribuer à des objectifs qui peuvent dépasser l'échelle du programme considéré (le cas échéant, en précisant l'articulation entre les différents objectifs poursuivis) et pour améliorer l'efficacité de la dépense (sur qui ou sur quoi agir ? comment ? dans quel but précis ?).

🌈 Il s'agit en premier lieu de veiller à ce que la totalité des objectifs soient accompagnés d'indicateurs et que la plupart des indicateurs soient effectivement renseignés ; l'absence d'indicateurs ou le défaut de documentation (en particulier de valeur cibles) tient généralement au fait que les ministères ont proposé des indicateurs en fonction des objectifs arrêtés, plutôt que de construire des objectifs à partir des indicateurs existants ; si cette démarche est effectivement la plus pertinente, elle ne doit pas conduire à repousser trop loin dans le temps le renseignement des indicateurs, ce qui suppose de fixer une échéance rapprochée en terme de documentation et de mettre en oeuvre rapidement les systèmes d'information adéquats ;

🌈 Sur le plan qualitatif, plusieurs améliorations sont nécessaires :

- la part des objectifs de qualité et d'efficience est trop modeste par rapport à celle des objectifs socio-économiques ; dans certains cas, les objectifs sont mal formulés, soit qu'ils demeurent trop vagues (« faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable », soit qu'ils ne sont pas représentatifs des priorités affichées, soit qu'ils dépassent la capacité d'action du seul programme (« construire l'Europe » pour le

programme « Action de la France en Europe et dans le monde ») ;

- les indicateurs de moyens ou d'activité qui subsistent (en petit nombre toutefois) ont vocation à disparaître dès lors qu'ils ne renseignent pas sur l'efficacité de la dépense (par exemple, taux de couverture territoriale en services ; taux de communes couvertes par un schéma d'aménagement, taux de réalisation d'un projet etc.) ;

- la pertinence de certains indicateurs mérite d'être revue lorsque ceux-ci ne sont pas de nature à formuler un réel jugement sur le résultat obtenu ; tels est le cas, lorsque l'indicateur ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif auquel il se rapporte, lorsqu'il ne reflète pas les leviers d'action réels et lorsque son interprétation est rendue complexe, voire impossible, compte tenu de valeurs moyenne sans réelle signification (par exemple le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi) ou d'éléments de contexte sur lequel le responsable de programme n'a guère d'influence (par exemple le nombre d'emplois créés au sein d'un pôle d'aménagement qui dépend aussi de la situation du marché du travail). Ce travail est exigeant et complexe mais incontournable pour crédibiliser la pertinence des indicateurs.

-Au-delà, une réflexion doit s'engager sur le nombre d'objectifs et d'indicateurs, ces derniers étant parfois complétés par des sous-indicateurs ; pour certains programmes, le nombre élevé d'indicateurs et de sous-indicateurs (parfois jusqu'à 15) ou leur complexité de calcul ne permet pas, en effet, d'avoir une vision synthétique et un jugement clair sur les priorités stratégiques et l'évaluation des actions financées. Les pays qui se sont engagés plus tôt que la France sur le terrain de la performance ont, au fil du temps, singulièrement réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs en se focalisant sur les points les plus

essentiels de l'action des différents gestionnaires. Les documents budgétaires (PAP et RAP) ne doivent pas perdre leur objectif principal qui est de présenter au Parlement la stratégie des ministères ; la déclinaison de cette stratégie au niveau des gestionnaires peut donner lieu à des indicateurs plus fins mais qui relèvent plus des outils internes de pilotage.

-Les indicateurs doivent, enfin, pouvoir donner lieu à des comparaisons permettant d'apprécier la performance relative des différents services gestionnaires ; cela vaut en particulier pour apprécier l'efficacité des fonctions support (immobilier, achats, parc automobile etc.) de services comparables, qu'ils appartiennent au même réseau ou qu'ils présentent des caractéristiques similaires ; cela suppose de s'assurer d'une méthodologie commune de construction des indicateurs qui reste à affiner et, au-delà, de mettre en place des outils de diffusion et de mutualisation des bonnes pratiques. En la matière, le Forum de la performance sur Internet a vocation à constituer un vecteur d'information.

3) L'expérimentation de la performance sur les dépenses fiscales

La loi organique présente le budget de l'Etat par politique publique en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales ; elle invite ainsi à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales et non aux seuls crédits budgétaires. Le conseil des impôts a d'ailleurs suggéré dans son 21^{ème} rapport de présenter les dépenses fiscales dans les rapports annuels de performance. Les projets annuels de performance de la loi de finances pour 2006 regroupent ainsi par programmes les principales dépenses fiscales (420 réparties entre 53 programmes dont 4 hors budget général) pour un montant de 59,4 Md€ à mettre en regard d'un

montant de 266,08 Md€ de crédits budgétaires pour le seul budget général ;

C'est pourquoi, l'objectif devrait être d'expérimenter, dès le PLF 2007, la démarche de performance sur quelques dépenses fiscales significatives d'un nombre limité de programmes mais présentant une masse financière importante en regard des moyens mis en oeuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.

✚ Cette démarche n'a pas pour objet de mesurer l'efficacité de gestion des dispositifs fiscaux dérogatoires mais devrait amener à moyen terme à les faire évoluer pour en améliorer le rapport coût/efficacité. A cet égard, la définition de valeurs cibles n'engagerait pas le gestionnaire mais constituerait une prévision sur l'efficacité du dispositif concourant aux objectifs de son programme, au même titre que les dépenses d'interventions résultant de l'ouverture de droits à prestations ou de versement de subventions.

✚ La mesure de la performance des dépenses fiscales peut recouvrir plusieurs aspects :

- mesurer l'effet redistributif, l'effet de levier ou les effets incitatifs attendus ;
- mesurer le ciblage de la dépense fiscale sur les publics visés ;
- mesurer l'efficacité d'un régime fiscal particulier au regard de son coût ;
- mesurer les coûts unitaires (coût par bénéficiaire).

✚ Du point de vue de la maîtrise des finances publiques, l'extension de la démarche de performance aux dépenses fiscales vise notamment à évaluer son articulation avec des dépenses budgétaires poursuivant le même

objectif, à éviter des effets d'aubaine et réduire le coût unitaire des dépenses fiscales par bénéficiaire à efficacité constante. Toute création de dépenses fiscales devrait dorénavant être assortie de la définition d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables.

*

* *

La performance est un chantier de longue haleine, si on souhaite qu'elle ne soit pas seulement un slogan, mais un levier d'explicitation des stratégies et des objectifs poursuivis par les responsables de programmes et une démarche structurante pour le pilotage et l'organisation des services et des opérateurs. Elle implique une profonde évolution des esprits, des pratiques et des modes d'organisation. La direction du budget prendra toute sa part dans ce chantier, dans le cadre de la préparation avec les ministères des projets et des rapports annuels de performance et dans l'évolution de son organisation et de ses pratiques.

Les instruments financiers extra - budgétaires à vocation pluriannuelle: les autorisations de programme et les autorisations d'engagement

Eric Portal,
RFFP, Septembre 2006

Les collectivités territoriales françaises font de plus en plus appel à des outils de gestion pluriannuels. En effet, dans un contexte économique et institutionnel où leur marge de manoeuvre tend à diminuer, il est impératif de prévoir et anticiper les effets à venir des décisions prises aujourd'hui. Ces outils s'inscrivent parfois dans la mise en place d'une véritable planification stratégique. Celle-ci constitue un outil de mise oeuvre du processus de définition et de réalisation d'une stratégie globale de développement décidée par la collectivité territoriale. Elle est donc structurée par la combinaison d'outils de définition de la stratégie, de programmation des actions à poursuivre et enfin d'évaluation des résultats. Au delà de la stratégie, sa réalisation passe par une inscription et une exécution dans le budget local, mais aussi par l'utilisation d'instruments financiers extra budgétaires à vocation pluriannuelle.

Il y a de cela une dizaine d'années, nous avons fait un point dans cette revue sur les outils pluriannuels utilisables par les collectivités locales. L'observation des pratiques locales permet depuis de diagnostiquer un développement de leur utilisation. Mieux encore, le droit financier s'est densifié en la matière. Il a légalisé des outils que la pratique avait imposés dans certaines collectivités. Les autorisations de programmes étaient reconnues officiellement depuis la loi du 6 février 1992 pour les communes et les départements, les régions ayant bénéficié de textes antérieurs. Les autorisations d'engagements, quant à elles, ont été créées par la loi n° 2003-

132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements. Elles sont applicables aux régions par renvoi d'article. Elles ont enfin été étendues récemment aux communes.

Le présent article a pour objet, en partant du corpus juridique qui leur est consacré, de décrire ces outils en mettant en exergue les avantages mais aussi les contraintes qu'ils peuvent présenter. Nous observerons ainsi que ces autorisations pluriannuelles, terme générique que nous utiliserons par commodité pour dénommer à la fois les autorisations de programmes et les autorisations d'engagements, améliorent la visibilité financière de la collectivité (I) à condition que leur utilisation soit accompagnée d'une programmation pluriannuelle des ressources et des dépenses (II).

I- AUTORISATIONS PLURI - ANNUELLES ET AMÉLIORATION DE LA VISIBILITÉ FINANCIÈRE À MOYEN TERME

La présente partie permettra de définir ces autorisations pluriannuelles par opposition au principe d'annualité budgétaire (A) puis d'expliquer en quoi elles constituent des outils de pilotage (B).

A. Définition des « autorisations pluriannuelles »

La définition de ces autorisations pluriannuelles doit se faire à partir des principes de l'engagement comptable obligatoire et celui de l'annualité budgétaire. **Le principe du caractère obligatoire de**

l'engagement comptable est applicable à l'ensemble des personnes publiques.

Pour ce qui est des collectivités territoriales, on peut prendre l'exemple des départements. A ce titre, l'arrêté du 26 février 1996 pris en application de l'article L. 3341-1 du CGCT (article 51 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992) indique en son article 1^{er} que « l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité (ou l'établissement public) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable à l'engagement juridique ». La comptabilisation des engagements permet ainsi d'anticiper ce qui devra être payé à terme, tous engagements juridiques confondus, et de déterminer la marge de manoeuvre de la collectivité pour engager de nouvelles dépenses. Par ailleurs l'engagement comptable doit être considéré par rapport au **principe d'annualité budgétaire**.

Ce dernier prescrit que l'autorisation budgétaire est établie chaque année pour une durée d'un an (article L. 1612-1 du CGCT). Il a pour conséquence de rendre impossible d'utiliser par anticipation au cours d'une année, les crédits ouverts au titre de l'année suivante. De même interdit-il, en principe, l'utilisation de crédits de l'exercice budgétaire antérieur au cours de l'exercice suivant. Deux types d'exceptions existent cependant. Il s'agit des reports de crédits d'une année sur l'autre et des autorisations pluriannuelles. C'est l'existence de ce principe et de ses exceptions qui permet des combinaisons différentes avec le caractère obligatoire de l'engagement comptable. En effet, selon que l'on se situe en gestion traditionnelle des dépenses ou que l'on utilise des autorisations pluriannuelles, il y a budgétisation d'une capacité

d'engagement annuelle ou existence d'une capacité pluriannuelle d'engagement extra-budgétaire.

En gestion traditionnelle, les dépenses d'investissement sont engagées sur le plan comptable sur des crédits inscrits au budget. Ainsi la construction d'un bâtiment devant être réalisée en plusieurs années, est engagée sur des crédits budgétaires de l'année correspondant à la totalité du coût. Seule une partie de ceux-ci sont consommés pendant l'année d'engagement. Les crédits engagés au titre de cette opération et encore disponibles sont reportés d'une année sur l'autre jusqu'à ce que l'équipement soit réalisé. En dépenses de fonctionnement, la philosophie est la même. Les crédits inscrits au budget doivent être engagés dans l'année. Seuls sont reportés les crédits qui, engagés, n'ont pu être mandatés sur l'exercice budgétaire. S'ils ne sont pas engagés, ils tombent au 31 décembre. Ainsi, dans les dépenses de chacune des deux sections du budget, investissement et fonctionnement, la capacité d'engagement sur le crédit budgétaire inscrit n'est-elle qu'annuelle. Les reports de crédits d'une année sur l'autre n'ont d'autre utilité que de solder les engagements juridiques pris antérieurement.

La possibilité de faire appel aux autorisations pluriannuelles modifie complètement la perspective. Qu'il s'agisse de l'utilisation des **autorisations de programmes (AP)** en dépenses d'investissement ou des **autorisations d'engagement (AE)** en dépenses de fonctionnement, elles constituent, selon une rédaction que l'on retrouve pour tous les niveaux de collectivités « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées ». La capacité d'engagement comptable est sortie de l'équilibre budgétaire. Elle devient pluriannuelle dans la mesure où elle n'est plus alors contrainte par l'annualité de l'autorisation. La

décision de réaliser la construction d'un bâtiment (en section d'investissement) ou de signer un contrat pluriannuel avec une entreprise d'insertion par exemple (en section de fonctionnement) est enregistrée, avant engagement juridique, respectivement sur une AP ou une AE. Chacune d'entre elles ne participant pas à l'équilibre budgétaire, la dépense peut être décidée et théoriquement engagée sur un support comptable (AP ou AE) déjà ancien. C'est la possibilité d'engager une dépense sur le fondement d'une autorisation pluriannuelle votée depuis plusieurs années qui constitue la capacité d'engagement pluriannuelle. Parallèlement, l'autorisation pluriannuelle ne pesant pas sur l'équilibre budgétaire, elle ne rend nécessaire l'inscription d'une recette comme un emprunt ou le recours à la fiscalité, que pour le seul crédit de paiement voté au titre de l'exercice en cours.

B. Outils de pilotage

Les autorisations pluriannuelles constituent des outils de pilotage en ce sens qu'elles permettent de situer le budget en cours d'exécution dans un continuum pluriannuel. Elles permettent aussi de mettre en place un pilotage très fin à échéance *infra* annuelle. La collectivité dispose ainsi d'une bonne visibilité financière. A ce titre, quatre caractéristiques permettent de décrire les autorisations pluriannuelles. Elles s'intègrent dans une logique d'objectif plus que de moyen, elles constituent une capacité d'anticipation, elles réduisent à peu de choses les reports de crédits de paiement, enfin, elles tendent à faire du budget primitif une pré-maquette du compte administratif de l'année. Notons cependant déjà que ces caractéristiques sont sensiblement atténuées pour les AE, compte tenu notamment de leur champ d'application limité, pondérant ainsi, pour la section de fonctionnement, le jugement que l'on peut avoir sur leur intérêt en tant qu'outil de pilotage.

Les autorisations pluriannuelles s'intègrent dans une **logique d'objectifs et non de moyens**. Cela tient au fait qu'en tant qu'outil extrabudgétaire, la segmentation des AP est laissée à la disposition des collectivités territoriales. Elle n'est pas calée sur la structure du budget. Ainsi la collectivité peut définir le programme, support de l'autorisation pluriannuelle, en fonction de ses objectifs et des politiques publiques mises en oeuvre pour y répondre. Le programme peut même résulter d'une démarche stratégique au cours de laquelle la collectivité s'est posée la question de savoir quelles politiques mettre en oeuvre, dans quels objectifs et en faveur de qui. Il peut être décomposé en opérations. La logique privilégie alors l'objectif à réaliser. Une AP est votée pour chaque programme. Chacun d'entre eux est donc décomposé en opérations au titre desquelles des fractions d'AP seront affectées et engagées (cf. plus loin).

Enfin, dans **une logique de résultat**, leur réalisation peut être suivie à l'aide d'indicateurs d'activité et de performance. On peut observer ici que les autorisations pluriannuelles s'inscrivent dans une perspective proche de ce que l'État est en train de mettre en oeuvre au travers de la LOLF. Une illustration est fournie par la Ville de Lyon. Les autorisations pluriannuelles tendent alors à constituer un outil de management de la collectivité.

La comptabilisation des autorisations pluriannuelles constitue **une capacité d'anticipation**. Mais avant même de l'appréhender, il convient d'étudier le champ d'application des AP et des AE. Les premières peuvent concerner, si la collectivité le souhaite, l'ensemble des dépenses d'investissement. Cela permet d'appréhender ces dépenses selon le même mode de comptabilisation. En revanche ce n'est pas le cas des secondes. En effet, l'article L. 3312-4 du CGCT applicable aux départements et aux régions par renvoi de l'article L.

4311-3 du même code, limite l'utilisation des AE « aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles le département s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers, à l'exclusion des frais de personnel ». A noter que l'article L. 2311-3 applicable aux communes, modifié par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 a imposé une exclusion supplémentaire pour les subventions versées aux organismes privés. Pour les régions par exemple, des compétences comme la formation professionnelle, les lycées ou les aides économiques peuvent être concernées.

Les conditions cumulées pour rendre éligibles les dépenses de fonctionnement à l'institution d' AE aboutissent à ce que seule une partie de la section du budget considérée est affectée par ce mode de gestion pluriannuel. Aussi, dans ce dernier cas de figure, la capacité d'anticipation susceptible d'être mise en place en section de fonctionnement a-t-elle forcément une portée plus réduite compte tenu d'un champs d'application plus limité. C'est l'une des raisons qui expliquent la revendication des régions pour que le champ d'application des AE embrasse l'ensemble des dépenses imputées en section de fonctionnement.

Ainsi, quelle que soit la section du budget concernée, l'autorisation pluriannuelle est constituée par la possibilité de comptabiliser d'une part les affectations comptables et d'autre part les engagements comptables. L'affectation d'une AP est la décision de la collectivité de mettre en réserve un montant de crédits destiné à la réalisation d'une opération d'investissement identifiée et financièrement évaluée.

L'engagement, comme on l'a vu plus haut, est la contrepartie d'un

engagement juridique envers un tiers, au titre duquel les crédits sont réservés. La capacité d'anticipation résulte de la connaissance fine du statut de chaque autorisation pluriannuelle. On peut ainsi répondre en temps réel à la question de savoir si l'autorisation est disponible, partiellement ou totalement, si elle est affectée, si elle est engagée ? Elle permet d'identifier où se situent les marges de manoeuvre qu'il est possible d'utiliser si des aléas économiques, financiers ou techniques font qu'il est impératif de repousser des opérations dans le temps. Corrélativement à ces modes de comptabilisation, et afin de rendre fiables les informations contenues dans le système d'informations comptables, il convient de veiller à la gestion des stocks d'autorisations. A ce titre il est recommandé de mettre en place un dispositif de caducité des autorisations pluriannuelles. Les plus anciennes, dès lors qu'elles n'ont pas été affectées ou engagées, doivent être systématiquement annulées.

Dans la gestion traditionnelle des dépenses, il y a en quelque sorte confusion entre la capacité d'engagement et la capacité de paiement. C'est le même crédit, qui lorsqu'il est engagé mais non mandaté constitue un reste à réaliser et est reporté d'un exercice sur l'autre. En revanche, lorsqu'une collectivité territoriale utilise la procédure des autorisations pluriannuelles, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de fonctionnement, l'assise comptable de la capacité d'engagement et de la capacité de paiement sont différenciées. En effet, la capacité d'engagement, qui devient alors pluriannuelle, est sortie de l'équilibre budgétaire. La capacité de paiement, quant à elle, y participe. Ainsi, à titre d'exemple, pour les départements, l'article L. 3312-4 du CGCT prescrit que « les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la

couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations (...). L'équilibre budgétaire de la section (...) s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement ». A chaque opération en cours d'exécution, lorsqu'elle est gérée en section d'investissement ou de fonctionnement dans une approche pluriannuelle, correspondent une autorisation pluriannuelle et des crédits de paiement (CP). Compte tenu du mode de raisonnement qui a présidé à leur inscription, la logique veut que les CP soient consommés à un niveau proche de 100 %. Aussi le volume des restes à réaliser est-il mécaniquement limité. Parallèlement, **les reports de crédits de paiement** (s'ils sont autorisés par les textes réglementaires) le sont tout autant. De plus, il est parfaitement envisageable de réinscrire en N+1 les CP qui n'auraient pu être consommés en N. Ainsi, au total, la notion de reports de CP est-elle réduite à peu de chose. Cela participe à la clarification des comptes budgétaires, par opposition aux budgets gérés de manière traditionnelle qui comportent souvent d'importants volumes de crédits reportés d'une année sur l'autre.

Le mode d'évaluation des CP inscrits chaque année permet de rapprocher le Budget primitif d'un compte administratif prévisionnel de l'exercice. Le budget primitif constitue en quelque sorte une prémaquette du Compte administratif. En effet, mécaniquement, les taux de réalisation constatés en fin d'exercice sont élevés. Ils peuvent facilement être supérieurs à 90 % alors même qu'il n'est pas rare pour les collectivités qui gèrent leurs dépenses d'investissement de manière traditionnelle, de constater des taux de réalisation à peine supérieurs à 50 %. En dépenses de fonctionnement, les effets devraient être théoriquement les mêmes. Mais deux éléments amènent à pondérer cette affirmation : compte tenu de la limitation du champ d'application des AE, l'effet sur le taux de consommation global de la section devrait être

marginal, d'autant que pour cette nature de dépenses, les taux de consommation des crédits sont traditionnellement élevés.

Les autorisations pluriannuelles améliorent globalement la visibilité financière à moyen terme de la collectivité. Cependant, pour tirer tous les bénéfices de cette amélioration et en maîtriser les enjeux, il convient d'insérer ces outils dans une logique de prévision et de programmation. Cette spécificité rend d'autant plus nécessaire la réalisation d'une programmation des ressources et des dépenses.

II-NECESSITE D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES

Les autorisations pluriannuelles reposent sur un concept de base. Elles sont extra budgétaires. Dans la mesure où elles ne pèsent sur l'équilibre budgétaire qu'à due concurrence des CP votés, les crédits de paiement qui devront être inscrits dans les budgets à venir risquent d'être « oubliés ». Il convient de vérifier en permanence qu'il sera possible à terme de les financer. Pour ce faire, il est indispensable de réaliser des prévisions financières (A). Il convient de confronter les capacités financières qui en résultent à des programmations des dépenses pluriannuelles réalisées par ailleurs (B).

Sur une longue période, le volume des CP devra être égal à celui des autorisations pluriannuelles votées. Or le risque lié à des outils extra budgétaires comme les AP ou les AE est que, compte tenu de la facilité de leur inscription budgétaire, puisqu'elles ne sont pas assujetties immédiatement à une augmentation de la fiscalité ou à une augmentation du recours prévisionnel à l'emprunt, la collectivité oublie d'anticiper leur financement. Aussi, la réalisation de simulations budgétaires n'en est-elle que plus nécessaire. Elles doivent tenir compte

des CP nécessaires pour honorer les engagements pris au titre des autorisations pluriannuelles déjà votées. C'est seulement après que pourra être dégagée la capacité de dépenses nouvelles, en particulier en section d'investissement. Afin de décrire ce mécanisme, il convient de définir l'objet de la prévision financière pluriannuelle puis son architecture.

Dans les modes de gestion classiques des dépenses d'investissement, les restes à réaliser constatés lors du compte administratif et repris dans le cadre du budget supplémentaire sont importants. Ils peuvent être financés de trois manières. Il peut s'agir du fonds de roulement (résultat des opérations passées dans les comptes de l'ordonnateur), du report de recettes définitives (par ex. des subventions notifiées mais non encore perçues) et enfin du report d'emprunts non mobilisés pour lesquels la collectivité dispose d'un engagement juridique de la part d'un organisme financier. S'agissant des dépenses de fonctionnement, les reports de crédits engagés sont financés par le fonds de roulement et d'éventuelles recettes définitives reportées. Après la mise en place d'autorisations pluriannuelles, comme on l'a dit plus haut, les reports de restes à réaliser en CP sont très sensiblement diminués. Ils peuvent même ne pas être reportés, dans la mesure où il est possible de les réinscrire lors de l'exercice budgétaire suivant. Aussi, en vertu de la règle de l'équilibre budgétaire et du principe de sincérité, les reports de recettes sont tout autant limités. Les documents budgétaires en sont clarifiés à notre avis. Aux reports de recettes définitives affectées à chaque opération, se substitue l'échelonnement prévisionnel dans le temps des recettes attendues. Ces dernières génèrent au besoin des réinscriptions, comme pour les CP en dépenses, si elles ne sont pas constatées dans l'exercice de leur inscription budgétaire.

Les reports d'emprunts n'ont plus lieu

d'être. Les financements internes (comme l'épargne brute, cf. plus loin) et externes (subventions et emprunts) nécessaires à terme pour financer les autorisations pluriannuelles votées et éventuellement engagées, doivent être anticipés. C'est l'objet de la **prévision financière pluriannuelle**. À cet effet, il convient alors de rapprocher le stock des autorisations pluriannuelles votées, affectées et engagées de la capacité de financement que peut dégager la collectivité. Celle-ci est évaluée, pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, par anticipation de l'épargne brute qu'il est possible de dégager chaque année, de l'échelonnement dans le temps des ressources propres liées à chaque équipement et enfin de l'emprunt qu'il est possible de lever annuellement. Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement gérées selon la procédure des autorisations d'engagement, la capacité de financement est impactée par le prélèvement sur les ressources de fonctionnement (et donc diminution de l'épargne brute) et tient compte des éventuelles subventions associées aux actions à mettre en oeuvre. C'est précisément pour obliger les collectivités de ne pas perdre de vue les stocks d'autorisations pluriannuelles que les textes prévoient l'obligation pour les différents niveaux de collectivités de tenir à jour des tableaux reprenant la situation de l'ensemble des autorisations pluriannuelles votées et des CP afférents aussi bien lors du vote du budget qu'à l'occasion de l'approbation du compte administratif. Ils imposent pour les communes et les départements (selon respectivement les articles R. 2311-9 et R. 3312-5 du CGCT) le fait que les AP et les AE comportent une « répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants et une évaluation des ressources envisagées pour y faire face ». Les textes poussent ainsi les collectivités à réaliser des prévisions financières pluriannuelles

afin d'évaluer lesdites ressources.

L'architecture de la prévision pluriannuelle consiste à simuler les équilibres budgétaires dans le temps, sur plusieurs années. Elle est alimentée par l'analyse financière rétrospective. Aucune réelle obligation juridique n'impose d'effectuer une telle prévision. Pour autant, l'utilisation des autorisations pluriannuelles est, à notre sens, conditionnée, pour être parfaitement maîtrisée, par leur réalisation. Cette nécessité s'inscrit dans l'obligation de respecter chaque année la règle de l'équilibre budgétaire. Par application de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre si, au minimum, l'épargne brute, c'est-à-dire le solde entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de la même section, est positive de telle manière à permettre de financer les intérêts de la dette (imputés en section de fonctionnement) par l'épargne. Dans un tel cas de figure, le remboursement du capital de la dette (imputé quant à lui en section d'investissement) est assuré par l'épargne brute et en tant que de besoin, par les ressources propres d'investissements de la collectivité (Fonds de compensation de la TVA, Dotation globale d'équipement, subventions d'investissement, produit de l'aliénation de biens). Au-delà de cette situation compatible à minima avec le CGCT, les dépenses d'investissement sont financées par l'épargne brute restant après remboursement du capital de la dette (appelée épargne nette), les ressources propres d'investissement telles que définies ci-dessus et, à la marge, par le recours à l'emprunt.

La prise en compte du stock des autorisations pluriannuelles est fondamentale puisqu'elle joue sur les agrégats financiers. Ainsi, les CP associés à des AE, en alourdissant les dépenses de fonctionnement futures, diminuent d'autant l'épargne brute. Ce

faisant, celle ci, toutes choses égales par ailleurs, minore mécaniquement la capacité d'investissement. Afin de renforcer cette dernière, il est possible d'augmenter l'épargne brute, soit en diminuant les dépenses de fonctionnement, exercice difficile puisqu'il s'agit de dépenses en général récurrentes, soit en augmentant les recettes de la même section, y compris en recourant éventuellement à une augmentation des taux de la fiscalité locale. Elle peut être renforcée par ailleurs par l'obtention de subventions accordées pour réaliser les équipements envisagés, par la vente de biens ou enfin par le recours à l'emprunt. Mais il faut tenir compte concomitamment du stock des AP votées et de l'échelonnement dans le temps des CP qu'il est nécessaire d'inscrire afin de réaliser les investissements qu'elles sont destinées à financer. Ces CP à budgétiser sur les années à venir, traduction de décisions d'investissement prises dans le passé, diminuent d'autant la capacité de réaliser de nouveaux investissements. Les dépenses d'investissement sont une variable majeure des équilibres financiers. La prévision financière pluriannuelle doit les anticiper afin de déterminer si elles sont compatibles avec les équilibres à long terme. Elle permet de proposer d'éventuelles corrections en jouant pour l'essentiel sur le volume des investissements, sur celui de l'emprunt ou sur le niveau de l'épargne brute. Aussi, constitue-t-elle un outil d'évaluation de la faisabilité financière de la programmation pluriannuelle des investissements, et plus largement de la programmation des dépenses publiques.

Les prévisions financières pluriannuelles permettent de définir la capacité d'exercice théorique qui doit être confrontée à la réalité, c'est-à-dire aux CP nécessaires pour honorer la capacité pluriannuelle d'engagement existante. Ceux-ci sont identifiés dans la comptabilité des AP et des AE et se

traduisent par un échelonnement de CP dans le temps. Plus leur poids relatif est important sur les années objet de la prévision, plus la capacité de financement est gagée par des décisions du passé. Corrélativement, les capacités de financement de nouvelles dépenses de fonctionnement et d'investissement risquent d'être limitées. Le rapprochement de prévisions financières et des programmations de dépenses a pour objectif d'anticiper de telles situations et en quelque sorte de lisser dans le temps la réalisation des actions. Les techniques de programmation qu'il est possible de mettre en oeuvre sont variées, mais nous recommandons d'utiliser la technique de la programmation que nous avons dénommée programmation physico-financière. Enfin, ces outils de programmation doivent permettre de veiller dans le temps à la cohérence du volume des autorisations pluriannuelles ouvertes et à voter et des CP qu'il est possible de financer, compte-tenu des équilibres financiers projetés.

Les techniques de programmation sont variées. Elles peuvent être fixes ou glissantes selon qu'elles constituent un cadre intangible jusqu'au terme de mandat où qu'elles sont glissantes et décalent ainsi leur horizon d'un an chaque année. De plus, la programmation peut être un outil plus ou moins proche de la réalité physique des opérations ou des actions à réaliser. Notre préférence va à la combinaison d'une programmation glissante et proche des opérations et des actions à mener. Elle s'ajuste alors de manière continue à la réalité. De plus, la proximité avec les opérations physiques en investissement et les actions pluriannuelles identifiées en fonctionnement, met l'accent sur les objectifs de la politique publique et non sur les seuls moyens. Cela permet de fiabiliser les évaluations financières du coût de chacune d'entre elles, d'identifier avec un certain degré de précision le volume des AP et des AE à ouvrir dans le futur et enfin de

pouvoir en échelonner la réalisation dans le temps traduit sous forme de CP.

Ces programmations de dépenses doivent à notre sens s'orienter vers ce que nous avons appelé la programmation physico-financière. Dans cette démarche, les objectifs financiers et programmatiques de la collectivité doivent se traduire par la confrontation d'une prévision financière pluriannuelle (définition de la capacité de financement) et d'une programmation des dépenses qui procède à l'évaluation de chaque opération d'investissement ou action à caractère pluriannuel envisagée en fonctionnement ainsi qu'à l'échelonnement dans le temps des flux financiers induits. On veille ainsi à la cohérence dans le temps de l'action publique développée par la collectivité. La programmation physico-financière se présente concrètement par une succession de tableaux liés les uns aux autres en partant du niveau le plus fin, l'opération d'investissement ou l'action pluriannuelle en fonctionnement, pour les consolider ensuite par programme (et ou politique publique) puis consolider l'ensemble d'entre eux. En prenant soin de bien distinguer les opérations relevant de la section d'investissement et les actions pluriannuelles relevant de la section de fonctionnement, il est ensuite possible de rapprocher ces éléments de programmation des prévisions financières pluriannuelles. Ils sont ainsi confrontés aux équilibres financiers simulés dans le temps. Les actions pluriannuelles de fonctionnement qui pourraient faire l'objet d'AE impactent, au travers de l'échelonnement prévisionnel des CP, sur le niveau de l'épargne brute. Les opérations d'investissement, quant à elles, doivent pouvoir être financées dans le cadre d'une capacité financière d'investissement qui a forcément des limites. Aussi, ces outils de programmation permettent-ils, compte tenu des équilibres financiers simulés, d'identifier les opérations ou les

actions qui pourraient être repoussées dans le temps.

Dans cette approche, les autorisations pluriannuelles constituent le lien entre la dimension financière et la programmation des dépenses. Pour être plus concret, l'appréhension de la compatibilité entre les équilibres financiers projetés dans le futur et la programmation des dépenses, est effectuée par le biais du mécanisme des AP/AE-CP. En effet, dans un premier temps, l'échelonnement des CP relatifs aux AE existantes d'une part, envisagées d'autre part, permet de prévoir le niveau de l'épargne brute. Dans un second temps, après avoir déterminé la capacité d'investissement en CP de la collectivité pour les années à venir, déduction faite des CP gagés sur opérations d'investissements décidées, on peut évaluer les CP disponibles pour le financement de nouvelles opérations d'équipements. C'est le niveau des CP disponibles, qu'il est possible de budgétiser compte tenu des grands équilibres financiers, qui permet de formater le volume des AP qu'il est possible de voter sur la période de programmation. L'évaluation de ce volume doit être réalisée avec grand soin et rigueur.

En effet, il est impératif de veiller dans le temps à la cohérence entre le volume d'AP ou AE que l'on souhaite ouvrir et les CP qu'il est possible de financer.

Ainsi, à titre d'exemple, une collectivité ayant une structure de consommation de ses AP sur quatre ans, en la présupposant constante dans le temps, doit-elle couvrir en volume de CP de chaque exercice au moins un quart de son stock d' AP au 1^{er} janvier. Si elle ne pouvait financer les CP qu'à raison d'un sixième du stock, elle pourrait très vite se trouver devant des problèmes financiers insurmontables. Cela illustre bien, comme on l'a dit plus haut le fait que, sur longue période, il y a forcément équivalence entre les AP (ou AE) ouvertes et les CP consommés.

Transparence budgétaire: Pourquoi le Maroc est-il si mal classé?

Mohamed BOUSSETTA*
L'Economiste du 8/11/06

La problématique de la transparence et de l'accessibilité du public à l'information budgétaire constitue l'un des éléments essentiels de la bonne gouvernance. Celle-ci est définie par l'OCDE comme le fait de faire connaître pleinement, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires.

C'est un préalable fondamental à toute gestion saine et efficiente des deniers publics. En effet, la disponibilité d'une information budgétaire complète et pertinente est la première étape essentielle à un véritable processus budgétaire ouvert.

Le projet budgétaire apparaît incomplet en raison, entre autres, de l'inexistence de pré budgets, de budgets citoyens... De même, aucun véritable rapport d'audit n'a été réalisé par l'autorité de contrôle jusqu'à maintenant. Ce qui représente l'une des lacunes importantes de tout le système budgétaire marocain.

Sur un autre plan, il faut souligner que la plupart des documents budgétaires plus ou moins disponibles sont d'une accessibilité assez difficile, particulièrement pour le public. En effet, leur diffusion est restreinte et se limite souvent aux différents groupes parlementaires et professionnels du domaine ainsi qu'à ceux qui ont des réseaux au sein de l'Administration des Finances.

De même, un large public n'est même pas au courant de la possibilité de les télécharger dans le site du ministère des Finances et de la Privatisation (www.finances.gov.ma). D'ailleurs, leur téléchargement est difficile et pose souvent des problèmes techniques. Il faut dire aussi qu'aucun effort de

communication n'est fait pour faciliter leur diffusion et la connaissance même de leur existence. Souvent, seuls les spécialistes et chercheurs en finances publiques connaissent les canaux d'obtention des divers rapports budgétaires.

Propositions opaques

Les propositions budgétaires formulées par le pouvoir exécutif apparaissent très agrégées aussi bien du côté des dépenses que du côté des recettes publiques. Il s'agit de chiffres globaux des masses budgétaires éparpillées sur plusieurs documents budgétaires.

De plus, ces propositions se limitent à l'année concernée avec une comparaison par rapport à l'année précédente en termes quantitatifs. Par conséquent, elles ne sont jamais pluriannuelles et qualitatives et ne permettent nullement de véritables analyses rétrospective et prospective.

Concernant les dépenses du budget de l'Etat, elles sont toujours ventilées selon la classification administrative par ministère et le niveau de détail est fort limité. Il faut noter que les classifications économique et fonctionnelle ont pris énormément de retard puisqu'elles s'arrêtent actuellement à l'année 1995 tout en connaissant de grands problèmes. C'est le cas également des documents budgétaires annexes (SEGMA, les budgets

* Professeur à la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat

annexes...) dans lesquels le degré d'agrégation est très élevé. Quant aux recettes fiscales et non fiscales, elles sont aussi réparties de manière globale et non appropriée. Ainsi, les recettes fiscales sont classées selon un vieux critère administratif complètement dépassé. Aux quatre sortes d'administrations qui percevront ces différentes recettes (administration des impôts indirects, administration des douanes...) correspondent les quatre types de recettes distinguées dans les documents budgétaires : les impôts directs, les droits de douane, les impôts indirects, l'enregistrement et le timbre.

Quant aux recettes non fiscales, il faut souligner qu'aux trois catégories de recettes traditionnelles (revenus des monopoles et exploitations, revenus du domaine et autres recettes) se sont ajoutées, au cours des dernières années, les recettes des privatisations. Celles-ci ont pris une grande importance particulièrement depuis 1999. Elles ont représenté par exemple 73,5% et 43,6% des recettes non fiscales respectivement en 2001 et 2003!

Au niveau de la dette publique, seule la ventilation des intérêts globaux entre intérêts de la dette interne et de la dette externe est produite dans les documents budgétaires publiés. Des indications essentielles, comme le montant global de la dette publique, sa structure, la répartition de son terme, ses conditions financières... ne sont pas disponibles dans les documents budgétaires publiés ou sont extrêmement difficiles, sinon impossibles à obtenir.

Quant aux propositions budgétaires avancées par l'exécutif, elles sont fondées sur quelques hypothèses d'ordre général, comme le taux de croissance prévisible, le prix du pétrole, la production agricole... L'impact de ces hypothèses macroéconomiques de base demeure très global et aucune analyse de

sensibilité n'est faite dans ce domaine. Seule une variante unique est prise en considération et des rectifications ne sont jamais apportées aux propositions budgétaires en fonction des hypothèses prises en compte (l'explosion du prix du pétrole en 2006 et ses conséquences budgétaires en sont un exemple éloquent).

Peu d'informations intéressantes

L'analyse des documents budgétaires publiés montre que ceux-ci ne contiennent que peu d'informations intéressantes et pertinentes sur la relation existante (ou qui devrait exister) entre les propositions budgétaires et les objectifs socioéconomiques fixés et poursuivis à travers les politiques publiques et plus particulièrement au moyen de la politique budgétaire.

De plus, les informations disponibles restent générales, peu précises et ne concernent que l'année en question. Ce qui ne permet pas de faire des analyses approfondies et temporelles sur plusieurs années. Cette pauvreté de l'information générale, financière et budgétaire détaillée et pertinente se dédouble de son quasi-absence sur le plan financier. Ainsi, le nombre de bénéficiaires ou d'employés de tel ou tel grand programme des dépenses publiques, le nombre d'entreprises qui supportent tel ou tel impôt sont inaccessibles pour le public... Ce sont de véritables secrets d'Etat. Aucune transparence n'est de mise dans ce domaine très sensible.

Sur un autre plan, en cours d'exécution du budget, quelques indicateurs en terme d'encaissement de grandes catégories de recettes, de décaissement des principales dépenses permettent de faire un certain suivi budgétaire de manière grossière. Ce vague suivi est purement quantitatif. Il est fait par la Trésorerie

générale qui publie depuis quelques mois un bulletin mensuel à cet effet. En revanche, des indicateurs de type qualitatif concernant directement la lutte contre la pauvreté, la distribution de la charge fiscale entre les catégories socioprofessionnelles, les secteurs économiques, les conditions imposées en matière d'octroi d'assistance par les organismes internationaux et les gouvernements étrangers... ne sont pas produits. Ce sont des informations d'une inaccessibilité totale pour le public.

Ce public peut donc simplement avoir accès à des informations d'ordre général de nature purement juridique qu'on retrouve dans les textes législatifs et réglementaires relatifs aux différents impôts comme leurs taux, leurs modalités de calcul... Les pouvoirs du législatif en matière budgétaire apparaissent très étroits. Ce pouvoir restreint est encore diminué notamment par le fait:

- que le transfert de fonds à l'intérieur des unités administratives peut être effectué sur simple décret.
- que le législatif approuve toujours les suppléments budgétaires demandés par l'exécutif...

Dans le cadre des discussions budgétaires, le travail de la commission des finances apparaît le plus important. Ce travail budgétaire des deux commissions des finances des deux chambres reste strictement interne et le public reste complètement à l'écart et ignore tout du processus budgétaire et de ses discussions. De plus, il lui est très difficile, sinon impossible, de maîtriser et d'assimiler les différents aspects réglementaires, comptables et financiers du budget de l'Etat dans le cas même où la possibilité d'intervenir d'une manière ou d'une autre dans ce processus lui est donnée.

La chose budgétaire demeure incompressible pour le grand public sur tous les plans: conceptuel, juridique, économique...

Le suivi: très en retard

Au niveau du suivi de l'exécution des propositions budgétaires, les rapports établis par l'exécutif sont faits depuis quelques temps mensuellement. Ceux-ci se limitent à retracer l'évolution quantitative dans la réalisation des dépenses et des recettes budgétaires de manière globale. Ces rapports ne sont évidemment pas destinés au public. C'est le cas également des rapports de la Cour des comptes qui sont épisodiques et thématiques au gré des demandes faites par le 1er ministre, les ministres... De plus, ils sont strictement à usage interne et leur contenu n'est jamais divulgué au public. Le rapport de la Cour des comptes publié dans le BO N°5404 du 16 mars 2006 apparaît très vague et peu instructif.

Il faut ajouter que les larges compétences dont dispose légalement cette Cour des comptes sont fortement limitées dans la pratique par plusieurs facteurs et en particulier par l'insuffisance de ses ressources financières et humaines qui ne lui permettent pas d'assumer pleinement ses larges missions, par l'absence d'une réelle volonté politique de dynamiser son action afin qu'elle puisse exercer toutes ses prérogatives...

Quant au pouvoir législatif, il exerce son pouvoir de suivi et de contrôle de l'exécutif du budget de l'Etat à travers la discussion et le vote de la loi de règlement. Celle-ci constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année. Cependant, le législatif se désintéresse complètement de cette loi de règlement étant donnée le non respect des délais de son élaboration par l'exécutif et de sa soumission au législatif.

Les rapports relatifs à l'exécution des

lois de Finances antérieures qui sont élaborés dans le cadre des lois de règlement sont publiés au Bulletin officiel (seulement en arabe). Mais ces rapports ont peu d'intérêt étant donné le grand retard qui est accumulé en permanence dans leur discussion, leur vote et leur publication. Ainsi, par exemple, la loi de règlement relative à l'exercice budgétaire 1998/1999, qui devrait être légalement déposée au Parlement en juin 2001, ne l'a été qu'en avril 2004, soit trois ans de retard.

Analyse impossible

Il faut souligner aussi que les analyses historique ou rétrospective de ces données budgétaires ne sont guère possibles puisque les documents budgétaires ne présentent que les masses budgétaires de l'année précédente. Or, l'observation et l'analyse dans le temps offrent une idée très intéressante et pertinente sur la faisabilité et la durabilité des propositions budgétaires annuelles. Pour faire des comparaisons avec les données budgétaires réelles d'une année donnée, il faudrait se référer à la loi de règlement qui retrace les réalisations budgétaires effectives. Mais celle-ci est publiée avec beaucoup de retard, puisque le délai légal de publication n'a jamais été respecté. Ainsi, ce n'est qu'en 2004 que la loi de règlement pour l'année budgétaire 1998/1999 a été publiée! C'est dire le peu d'intérêt que peut susciter une telle loi fondamentale.

Les difficultés d'analyse sont rencontrées également au niveau des différents transferts et fonds extra – budgétaires ainsi que des arriérés de paiement de l'Etat caractérisés par leur approche très agrée. Ainsi, seul le montant global des transferts avec les entreprises publiques est disponible dans les publications budgétaires. Des éléments de détail sont difficiles, voire impossibles à recueillir à ce niveau essentiel. Plus encore, certaines informations très importantes ne sont

pas du tout présentées comme celles relatives aux activités quasi-fiscales de l'Etat, à ses avoirs financiers, aux garanties d'emprunts accordées, aux pensions de la fonction publique... Ce qui constitue une grande lacune en matière de transparence budgétaire, de disponibilité et d'accessibilité de l'information en matière du budget de l'Etat.

Le processus budgétaire est dominé par l'exécutif

Les étapes du processus budgétaire sont totalement maîtrisées et parfaitement dominées par le pouvoir exécutif. C'est un exercice tout à fait fermé au public et même souvent au Parlement en raison du recours abusif à l'article 51 de la Constitution.

Même si certains délais généraux de dépôt du projet de budget aux bureaux des deux Chambres sont déterminés par la loi organique des Finances de 1998 et sont souvent plus ou moins respectés, le pouvoir législatif ainsi que le public ne sont jamais consultés en matière de préparation de budget, d'hypothèses et de priorités budgétaires, de répartition et de structure des masses budgétaires... Le pouvoir exécutif représenté par le ministère des Finances et de la Privatisation reste le maître d'œuvre de tout le processus budgétaire.

Le budget est présenté et discuté en premier au niveau des commissions des Finances des deux Chambres. Cette discussion ne porte que sur les montants globaux des dépenses au niveau de chaque département ministériel ainsi que sur les recettes totales du budget de l'Etat. Aucun rapport préalable et explicatif des fondements et des choix budgétaires n'est publié afin de faciliter et de guider les discussions budgétaires au niveau des deux Chambres du Parlement. Dans l'objectif de donner un temps assez suffisant aux discussions politiques du budget de l'Etat et à son

approbation, celui-ci est reçu par le législatif conformément à l'article 33 de la loi organique des Finances 70 jours avant le début de l'année concernée.

Avant son approbation en séance plénière, le budget est discuté et voté en premier lieu par la commission des Finances qui tient des séances de travail avec le ministre des Finances et de la Privatisation. Celui-ci doit normalement répondre aux questions et interrogations posées et apporter les éclaircissements demandés par les membres des commissions des Finances des deux Chambres. Néanmoins, lors de ces discussions, les parlementaires ne disposent que d'un pouvoir très limité en matière d'amendement et de contre-propositions budgétaires. En effet, l'article 40 de la loi organique des Finances de 1998 précise que les parlementaires ou les conseillers ne peuvent pas faire des propositions ayant pour conséquence la diminution d'une ressource publique ou l'aggravation d'une charge publique.

Par conséquent, l'expérience parlementaire montre que les budgets proposés par l'exécutif sont approuvés quasiment tels quels par le corps législatif. Parfois, quelques petites modifications et correctifs mineurs sont acceptés par le ministre des Finances et de la Privatisation à condition qu'ils n'aient aucune incidence financière négative sur les masses budgétaires proposées.

Vers une convergence des divers régimes de retraite?

Jacques Bichot ,
Revue Française de Comptabilité ,Septembre 2006

Position du problème

Les régimes de retraite français constituent une sorte de patchwork : à côté du régime général, complété par d'autres caisses complémentaires, existent de nombreux régimes. Certains sont "alignés" sur le régime général en ce qui concerne les règles applicables aux pensions, mais disposent d'un financement fort différent : c'est le cas du régime des exploitants agricoles. D'autres, réservés aux fonctionnaires et aux employés d'entreprises "à statut", sont "spéciaux" : le régime de base procure à lui seul des revenus supérieurs à la somme des pensions AGIRC, ARRCO et Sécurité sociale pour les salariés "ordinaires" de même profil. Enfin, les professions libérales ont deux régimes de base assez spécifiques, dont l'un réservé aux avocats, et un bon nombre de régimes complémentaires.

Cette mosaïque de régimes pose plusieurs problèmes, dont deux majeurs : l'équité, car elle contribue à rendre certains français "plus égaux" que les autres ; la complication, particulièrement ressentie par les polycotisants, c'est-à-dire les personnes qui sont amenées à adhérer à plusieurs régimes (simultanément ou successivement). Le Conseil d'orientation des retraites (COR), pour sa séance du 12 juillet dernier, a réuni une intéressante documentation sur le sujet. Ces questions sont politiquement et socialement délicates puisqu'elles pourraient conduire à dénoncer des privilèges, et à entreprendre des réformes bousculant des traditions corporatistes. Comment le COR les aborde-t-il?

Les régimes spéciaux: vers la fin du tabou ?

Privilégiés, les affiliés aux régimes spéciaux? C'est ce que sous-entend la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites puisqu'elle commence à rapprocher du régime général les régimes de fonctionnaires, en y introduisant des dispositions propres à diminuer leur générosité : la décote, ainsi que l'augmentation du nombre d'années cotisées nécessaire pour y échapper et partir avec 75 % du traitement de fin de carrière. C'est aussi ce qu'ont compris les bureaux de l'Assemblée, du Sénat et du Conseil économique et social : ils ont quelque peu diminué les avantages figurant dans les systèmes de pensions des trois assemblées constitutionnelles. Reste à savoir s'il faut toucher aux régimes de la SNCF, de la RATP, des IEG (les industries électriques et gazières), de la Banque de France et à divers petits régimes tels que celui de la Comédie Française.

Le COR, dans son rapport de mars 2006, estime nécessaire de s'interroger à propos des régimes spéciaux. Le communiqué de presse annonce que le prochain rapport (sortie prévue fin 2006) fera une place aux "interrogations relatives aux régimes spéciaux". Cependant, ce Conseil ne se prononça pas de gaîté de coeur en mars 2006, fût-ce simplement pour préconiser d'aborder le problème ; la syntaxe très particulière de la phrase-clé de son rapport en la matière est symptomatique. Qu'on en juge : « dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas

imaginer que la nouvelle étape de hausse de la durée d'assurance prévue en 2008

ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué.

Que de pudeur, méthodologique et comptable

Le COR a essayé de lister « les approches possibles pour traiter les particularismes des régimes dans une perspective d'égalité de traitement entre les assurés sociaux ». Il fait de fortes réserves à propos de la simple comparaison des règles appliquées dans les divers régimes. Un argument important est que, « appliquées à des populations aux caractéristiques différentes (en termes d'espérance de vie ou de profil de carrière par exemple), les mêmes règles peuvent aboutir à des résultats différents en termes de montant de pension ou de taux de remplacement, d'âge effectif ou de durée de retraite, ou encore de montant de contribution ».

En l'absence de toute précision, par exemple relativement aux espérances de vie comparées dans les divers régimes, cette précaution méthodologique, estimable en soi, n'améliore malheureusement pas notre connaissance des réalités. L'indication selon laquelle la "contribution tarifaire d'acheminement" a fourni en 2005 25,4 % du financement des pensions des anciens électriciens et gaziers nous éclaire, si l'on ose dire, davantage. Un autre argument mérite notre attention.

La générosité des retraites « dans des secteurs où les personnels sont régis par un statut » pourrait compenser la faiblesse des salaires, « un certain niveau de retraite ayant pour contrepartie un niveau plus faible de rémunération à certaines étapes de la carrière ». A moins, bien sûr, que les syndicats n'aient obtenu à la fois le beurre et l'argent du beurre...

Mais le plus significatif est que le document de travail ne pose pas la question qui crève les yeux : si EDF, par exemple, a fait des économies de trésorerie durant des dizaines d'années en servant des salaires nets modestes en contrepartie de promesses de pensions confortables, comment a-t-on pu admettre qu'aucune provision n'ait été passée pour refléter le coût réel de son personnel ? La question du passif social d'une telle entreprise resurgit alors et les procédures d'adossement et de soultes apparaissent sous un jour nouveau. La contribution tarifaire d'acheminement, par exemple, devient clairement le moyen d'apurer une dette sociale qui, pour n'avoir jamais figuré dans les comptes, n'en est pas moins réelle. En somme, si le COR voit juste, nous finissons de payer le courant consommé il y a des décennies !

Il faut renforcer le contrôle des communes

Interview de M.A El Midaoui, Président de la Cour des comptes
Maroc Hebdo International du 24/02/2006

● Maroc Hebdo International: Avec la nouvelle Constitution, la Cour des Comptes a été érigée en institution constitutionnelle. Le Code des juridictions financières a été une seconde étape dans la réforme du contrôle des finances publiques. Qu'apporte de nouveau cette législation?

► Ahmed El Midaoui: Cette réforme a renforcé et élargi les attributions de la Cour des comptes et créé les Cours régionales des Comptes en vue de renforcer le processus de déconcentration et de décentralisation et d'améliorer la gestion des collectivités locales.

Les missions dévolues aux juridictions financières (Cour des Comptes et Cours Régionales des Comptes) sont mieux définies et mieux articulées dans l'objectif d'assurer l'exercice d'un contrôle intégré qui porte à la fois sur les aspects régularité et conformité et sur l'appréciation de la qualité de la gestion. L'accent étant désormais mis sur le contrôle de la gestion qui permet aux juridictions financières d'apprécier la manière de gérer des services et organismes soumis à leur contrôle et de proposer, à travers leurs observations et recommandations, les mesures correctives qui s'imposent.

La réforme a également permis d'instaurer un meilleur équilibre des responsabilités des justiciables puisque les compétences de la Cour et des Cours régionales s'étendent désormais à l'ensemble des intervenants dans le processus d'exécution de la dépense et de la recette publique, à savoir: les

ordonnateurs, les contrôleurs, les comptables et les gestionnaires publics en général. De même, la mission d'assistance de la Cour au parlement et au gouvernement a été définie et ses modalités d'application explicitées.

● MHI: Quelle est l'efficacité réelle des modes d'intervention de la Cour des Comptes quant à la bonne gestion des deniers publics?

► Ahmed El Midaoui: L'indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, l'autonomie en matière de programmation des domaines et des gestions à contrôler, la diversité de ses missions, l'application des méthodes modernes d'audit, largement inspirées des normes et techniques internationalement reconnues, sont des atouts susceptibles de permettre à la Cour, en tant qu'institution constitutionnelle, d'exercer ses missions avec efficacité et objectivité. En outre, il convient de noter qu'à travers les investigations et les contrôles effectués, la Cour est amenée à contribuer à l'amélioration de la gestion publique et à éclairer les responsables concernés sur les dysfonctionnements relevés, les dépenses excessives ou injustifiées... L'objectif des juridictions financières étant de promouvoir l'obligation de rendre compte et d'inciter les services et organismes publics à améliorer leur gestion à travers, notamment, l'appréciation de la réalisation des objectifs assignés et de l'évaluation de leur rendement.

- MHI: Quel est le programme de travail de la Cour des Comptes pour 2006?

► Ahmed El Midaoui: Consciente du rôle qu'elle a à jouer dans le domaine de la promotion d'une gestion publique efficace et transparente, la Cour s'est fixé comme objectif d'assurer l'ensemble des missions qui lui sont dévolues de manière optimale et de fournir une information de qualité aux pouvoirs publics. Pour ce faire, la Cour a développé une stratégie de programmation basée sur des objectifs clairs et qui tient compte des enjeux majeurs au niveau de la gestion publique.

La Cour des comptes a établi, au titre de l'exercice 2006, un programme ambitieux visant à assurer une sélectivité qualitative et quantitative des organismes et des gestions à contrôler. Ledit programme prend, également, en considération les enjeux les plus significatifs de la gestion des deniers publics et met l'accent sur le contrôle de la gestion qui est la vocation dominante de la Cour, et ce afin d'apporter un éclairage indépendant et objectif sur les différents aspects de la gestion publique (qualité du management) et d'instaurer les principes de bonne gouvernance et de transparence au sein des services de l'Etat, des établissements publics, des Collectivités locales....

- MHI: Les Cours régionales des Comptes, sont-elles vraiment opérationnelles?

► Ahmed El Midaoui: La création des Cours régionales des Comptes, qui vise le renforcement du contrôle de proximité, constitue l'une des innovations majeures qui a été consacrée solennellement par le Code des Juridictions Financières. Les Cours régionales, dont les attributions sont entrées en vigueur à partir de l'exercice budgétaire 2004, exercent

désormais au niveau local, des compétences similaires à celles de la Cour des Comptes en matière de jugement des comptes, de gestion de fait, de discipline budgétaire et financière et de contrôle de gestion. Elles sont chargées, en outre, de missions de contrôle sur certains actes budgétaires des collectivités locales et leurs groupements. Les contrôles effectués dans le cadre des programmes d'action établis, ont déjà permis aux Cours régionales des comptes de relever un certain nombre d'observations se rapportant à la gestion des affaires locales et d'émettre des avis consultatifs en ce qui concerne les actes d'exécution budgétaires, notamment sur les comptes administratifs rejetés par les assemblées délibérantes de certaines communes.

De même, à travers les contrôles opérés, les Cours régionales s'efforcent de participer activement au processus de développement de nouveaux instruments de gestion et à l'encadrement de la décentralisation territoriale et des finances publiques locales. Le bilan des résultats des contrôles effectués par les Cours régionales ainsi que celui des contrôles de la Cour sera publié dans le rapport annuel de l'exercice 2005.

- MHI: La culture du contrôle de gestion est-elle en train d'influer sur les administrations, les entreprises publiques et les collectivités locales?

► Ahmed El Midaoui: Il est évident que les observations et recommandations des Juridictions financières sont de nature à impulser les réformes au niveau du secteur public et de contribuer aux actions menées par les pouvoirs publics, qui visent la transparence, l'efficacité et la rationalité de la gestion publique. Etant donné que la vocation principale du contrôle mené actuellement, c'est l'appréciation de la gestion dans tous

ses aspects, la Cour des comptes s'efforce à travers ses observations et ses recommandations d'influer sur les différents gestionnaires du secteur public en les sensibilisant sur l'importance, l'utilité et la finalité des contrôles exercés. La Cour s'efforce également, à travers une campagne de sensibilisation et de vulgarisation du Code des juridictions financières, à convaincre les organismes contrôlés de l'utilité du contrôle de la gestion, qui vise essentiellement l'amélioration des modalités et des techniques de gestion, sa performance et son efficacité. L'objectif primordial des juridictions financières, c'est la promotion de l'obligation de rendre compte, afin que celles-ci puissent fournir une information fiable et de qualité sur la gestion publique.

● MHI: Quelle est la politique de spécialisation et de professionnalisation des magistrats de la Cour ?

▶ Ahmed El Midaoui: La Cour s'est fixé comme objectif prioritaire la formation et le perfectionnement de ses magistrats et autres personnels, dans les techniques d'audit et d'évaluation. A cet égard, il faut souligner que la Cour a mis en œuvre un programme ambitieux de formation et de perfectionnement de tous les magistrats et autres personnels en exercice. La Cour a recours, dans ce cadre, aux expériences internationales les plus édifiantes en matière d'audit et de contrôle de la gestion.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Extrait du discours de monsieur Fathallah Oualalou, ministre des finances et de la privatisation à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances 2007 devant la Chambre des représentants

I- INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Les principaux indicateurs se résument comme suit :

- **Produit intérieur brut** : le taux de croissance du PIB s'est élevé en moyenne à 4,7 % au cours de la période 2001-2006 contre 1,8 % pour la période 1995-2000 ;

- **Taux d'investissement** : ce taux a atteint 25,3 % en 2005 contre 20,7 % en 1997. D'après le bilan de la Commission interministérielle d'investissement pour la période 1999-2006, 138 conventions ont été conclues, correspondant à un investissement de 106 milliards de dirhams dont 45 % dans l'industrie, 36 % dans le tourisme et 19 % dans les services ;

- **Rémunération des fonctionnaires** : cette rémunération a connu les hausses suivantes :

- 1990-1995 : + 8 % ;
- 1995-2000 : +24 % ;
- 2000-2005 : +22 %.

De ce fait, la masse salariale de la Fonction Publique est passée de 33,4 milliards de dirhams en 1996 à 62 milliards de dirhams 2007, renforçant d'autant le pouvoir d'achat des fonctionnaires;

- **Taux d'inflation** : ce taux a été contenu dans la limite de 1,7 % sur la période 1996-2000 et de 1,4 % sur la période 2001-2005 grâce à la mise en oeuvre d'une politique budgétaire et monétaire appropriée ;

- **Taux d'intérêt** : ces taux ont connu une nette détente, étant passés de 12 % en 1993 à 3,25 % en 2005 pour le taux directeur de Bank Al Maghrib et de 15,59 % à 7,6 % pour les taux interbancaires sur la même période;

- **Taux du déficit budgétaire** : ce taux a été ramené à 2,7 % du PIB en 2006 contre 3,2 % prévus initialement, le taux moyen étant resté limité à 3,2 % depuis sept ans ;

- **Recettes fiscales** : ces recettes ont connu une tendance structurelle à la hausse dont le taux est passé de 2,8 % sur la période 1996-2000 à 5,5 % sur la période 2000-2005;

- **Produit des opérations de privatisation et de cession de licences** : une recette globale de 76 milliards de dirhams a été générée à ce titre entre 1999 et 2005 alors que ces opérations ne représentent que 20 % du programme de privatisation engagées depuis l'origine, étant entendu que la moitié de ces recettes est versée au Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social pour servir de levier au profit d'interventions des secteurs public et privé ;

- **Compte courant de la balance des paiements** : constamment positif depuis six années, le solde de ce compte s'est élevé à 2,2 % du PIB en 2005 ;

- **Réserves de change** : les avoirs extérieurs nets de Bank al Maghrib se sont renforcés régulièrement, passant de 40,3

milliards de dirhams en 1997 à plus de 180 milliards de dirhams actuellement, ce qui représente 130 % de la dette extérieure contre 20 % auparavant ;

-Endettement du Trésor : l'endettement du Trésor s'est régulièrement érodé, étant passé de 79 % à 68 % du PIB entre 1997 et 2006 ;

-Endettement public extérieur : cet endettement est passé de 20 milliards de dollars en 1997 à 11 milliards de dollars ou 9 milliards d'Euros en 2006 ;

-Crédits à l'économie : le montant des crédits à l'économie s'est accru, passant de 47,5 % du PIB en 1997 à 55 % du PIB en 2006 ; étant signalé que 42 % des crédits ont concerné le monde rural;

-Performances des entreprises publiques : les investissements de ces entreprises sont passés de 15 milliards de dirhams en 1996 à 32,5 milliards de dirhams en 2005 malgré les opérations de privatisation;

- Investissements du secteur public : ces investissements sont estimés à 90 milliards de dirhams en 2007 contre 45 milliards de dirhams en 2002 ;

-Transactions boursières : la moyenne quotidienne des transactions est passée de 20,2 millions de dirhams en 1996 à 102,3 millions de dirhams à la mi- 2006 ; la capitalisation boursière a de son côté quadruplé sur la même période, passant de 75,5 à 325 milliards de dirhams ;

-Agriculture : la superficie irrigable a été étendue à plus de 1 million d'hectares , les nouveaux périmètres équipés ou en cours d'équipement représentant près de 224.000 ha ;

-Industrie : l'évolution du secteur a été marquée par :

- le renforcement du taux de croissance de la valeur ajoutée passée de 29 % sur la période 1990-1995 à 32 % sur la période 1996-2003 ;
- l'amélioration des exportations industrielles dans un contexte de forte concurrence depuis 2005 ;

-Télécommunications : ce secteur a été marqué par :

- l'augmentation du nombre des abonnés au mobile, passé de 120.000 en 1995 à 14 millions en 2006 ;
 - l'extension du réseau Internet qui comptait 330.000 abonnés à mi-Juin 2006 contre 45.000 en 2003 ;
- Pour ce qui est des indicateurs relatifs à l'encadrement et au développement social, leur évolution se présente comme suit (extrait de certains indicateurs seulement):

- Dans le domaine des retraites :

- les versements budgétaires effectués au profit de la CMR entre les années 1997 et 2006 se sont élevés à 55 milliards de dirhams, soit cinq fois le montant de l'ensemble des versements effectués de l'Indépendance à la fin de l'année 1996 ;
- le coût de l'externalisation des caisses internes des Etablissements et Entreprises Publics s'élève à 55 milliards de dirhams ;
- le nombre des pensions allouées est passé de 150.000 à 250.000 sur la même période;

- Accroissement de la part des secteurs sociaux dans le Budget Général : cette part est passée de 41 % en 1992 à 49,3 % en 2004 et 55,5 % en 2006 ;

II-PROGRAMMES DE REFORMES (extrait)

● Réforme de l'Administration

La réforme de l'Administration s'intègre dans la nouvelle conception de l'autorité prônée par Sa Majesté le Roi dans le but de conforter l'option démocratique et moderniste du pays. Après la mise en oeuvre du Pacte de Bonne Gestion, l'action a été axée sur:

- l'adoption d'une nouvelle approche budgétaire basée sur la responsabilisation des gestionnaires quant à leurs obligations de performances et de résultats à travers l'instauration de la programmation pluriannuelle, la globalisation des crédits, la contractualisation des rapports entre les Administrations centrales et leurs représentations locales et la mise en valeur de la dimension régionale du Budget ;

- la réforme du contrôle des dépenses publiques qui s'oriente de plus en plus, au-delà du contrôle formel a priori, vers un contrôle d'accompagnement de la réalisation des programmes et des projets ;

- la prise en compte de l'élément « genre » dans la préparation du Budget Général afin d'améliorer les conditions de vie des populations ciblées notamment les femmes ;

- la démocratisation de l'accès aux différents corps de la Fonction publique par la généralisation de la procédure du concours pour les recrutements;

- la recherche des voies et moyens susceptibles d'assurer la maîtrise des dépenses ordinaires notamment celles afférentes à la masse salariale comme cela a été le cas pour l'opération « départ volontaire » à la retraite;

- la réforme du système des marchés publics à travers une nouvelle

approche impliquant un partenariat transparent et équilibré entre les secteurs public et privé.

● Réforme du secteur des Entreprises et Etablissements Publics

La réforme du secteur des Entreprises et Etablissements Publics revêt une importance primordiale en raison notamment de la position de ce secteur dans le tissu économique et social du pays. La mise en place d'une gouvernance efficace pour ce secteur est devenue d'autant plus urgente que certains organismes constituaient pour le Trésor une source d'hémorragie permanente. Ainsi, au cours de ces dernières années, un programme de réformes important a été mis en oeuvre en matières de restructuration, de mise à niveau de la tutelle et du contrôle, de répartition des rôles et des responsabilités entre les différents organes dirigeants, de mise à jour des procédures comptables et de clarification des rapports entre l'Etat et les différents organismes par le biais de contrats programmes. Les mesures prises se sont traduites par des résultats significatifs qu'il convient de consolider.

L'un des aspects les plus éloquents des résultats enregistrés dans le processus de réforme du secteur public réside dans le succès des opérations de privatisation qui ont connu un succès indéniable non seulement dans leur dimension financière, mais à travers leurs répercussions structurelles sur le tissu économique et social dans son ensemble.

● Réformes sectorielles

La libéralisation du secteur des **télécommunications** a permis au Maroc de réaliser des avancées importantes en matières d'implantation des nouvelles technologies de l'information et de la communication avec l'introduction de l'informatique

dans les écoles primaires et secondaires et au sein des entreprises, d'emploi et de recettes budgétaires.

La libéralisation du secteur des **transports** vise à en renforcer la rentabilité et la compétitivité. Dans ce cadre, l'ONT a été transformé en société dont l'activité est désormais axée sur la logistique du transport routier. La préparation de la réforme du transport maritime a donné lieu à la restructuration de l'ODEP. La libéralisation du mode de gestion de l'ONCF a permis de rationaliser les activités de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises et à en améliorer la compétitivité. Par ailleurs, la libéralisation du transport aérien dans le cadre d'un contrat-programme conclu avec la RAM, a permis de donner une forte impulsion aux afflux touristiques et conforté la politique d'ouverture du pays.

La réforme du secteur de **l'eau** répond à une nécessité impérieuse en raison de la rareté de plus en plus prononcée de cette ressource vitale, ce qui impose la rationalisation de sa consommation et l'arbitrage entre ses différents utilisateurs.

La mise au point d'une nouvelle stratégie en matière d'**énergie** basée sur l'économie des consommations et l'intensification de l'utilisation de sources alternatives telles que les énergies renouvelables répond également à une nécessité urgente et ce d'autant plus que la consommation d'énergie électrique ne cesse de s'accroître et que de nouveaux besoins apparaissent pour le dessalement de l'eau de mer.

Dans le domaine de **l'habitat**, il a été procédé à l'assainissement de la situation financière des organismes publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat, à leur réorganisation et à leur intégration dans le holding AL Omrane, à la création du Fonds de solidarité habitat qui a contribué à renforcer les

ressources financières consacrées au secteur et à la mise en place d'une nouvelle stratégie basée sur l'accroissement de l'offre de logement social et le renforcement de la demande en élargissant l'accès au crédit grâce à la création de fonds de garantie au profit des salariés et des titulaires de revenus faibles ou irréguliers.

Le programme d'action engagé dans le domaine de **l'urbanisme** a été marqué par la généralisation de l'implantation des Agences Urbaines à travers le Royaume pour mettre fin au phénomène de l'habitat non réglementaire et la mise en oeuvre de programmes visant l'éradication des bidonvilles, la création de nouvelles villes et la réhabilitation des petites et moyennes villes.

La réforme du système de **santé** est axée sur l'amélioration de la gouvernance du système et la rationalisation de la gestion des unités hospitalières sur la base de la déconcentration et d'extension de l'implantation du réseau des centres de soins de santé à travers le Royaume.

Dans le domaine de **l'agriculture**, outre les opérations courantes d'accompagnement des activités traditionnelles du secteur et le traitement de l'endettement des agriculteurs qui a représenté pour le Trésor une charge de plus de trois milliards de dirhams ces dernières années, une nouvelle stratégie est mise au point pour assurer le développement du secteur. Il s'agit de répondre dans de meilleures conditions à la demande adressée au Maroc, d'améliorer la rentabilité du secteur et de lever les obstacles qui entravent la réalisation de cet objectif. Le nouveau mode d'exploitation des terres SODEA et SOGETA aura valeur de test dans cette approche. Par ailleurs, le programme MCA en cours de mise au point avec les Etats-Unis d'Amérique est appelé à contribuer à

promouvoir la production agricole dans les zones les plus pauvres. Parallèlement, de nouvelles politiques sectorielles sont mises en place et de nouvelles réformes sont lancées.

● Réformes liées à l'environnement économique et à l'action d'investissement

Il convient de rappeler en premier lieu les efforts engagés pour moderniser l'arsenal juridique régissant le monde des affaires tels que le Code du commerce, la Loi sur les sociétés, le Plan comptable national, le Code du travail, la Loi sur la propriété industrielle, la Loi sur les groupements économiques, le Code de recouvrement, le Code des douanes, le Code des assurances et, aujourd'hui, Code général des impôts.

Une réglementation spécifique a également été édictée pour accompagner les innovations intervenues dans le domaine de l'activité économique telles que la gestion déléguée, la mise en œuvre du capital risque ou le financement des organismes de micro-crédit.

Par ailleurs, une nouvelle culture de concertation a été instaurée avec le lancement du dialogue social destiné à asseoir des relations de confiance entre les partenaires sur la base de la clarification de leurs obligations et de leurs droits respectifs.

Des dispositions ont également été prises pour favoriser l'acte d'investir à travers la dynamisation de la Commission interministérielle d'investissement et des centres régionaux d'investissement, la mise en place d'un cadre contractuel pour régir les rapports entre l'Etat et les organisations professionnelles représentatives des secteurs du tourisme, du textile - habillement, du cuir, du bâtiment - travaux publics, des nouvelles technologies, de l'artisanat et de l'enseignement privé et la

création de fonds de garantie pour faciliter l'accès au crédit bancaire.

● Domaines et chantiers du développement économique

Parmi les chantiers lancés, il convient de signaler celui de la **solidarité** et du **développement humain** auquel Sa Majesté le Roi attache une attention particulière. La nouvelle approche de l'INDH consiste à intégrer les différentes interventions à caractère social dans les domaines de l'eau potable, l'électrification et l'enseignement dans le monde rural, la santé, l'habitat social, la lutte contre l'analphabétisme et la formation professionnelle.

Le deuxième chantier concerne la réforme du **système d'éducation formation** et de **lutte contre l'analphabétisme** désormais axé sur l'aspect qualitatif de la réforme ayant trait à la qualité des systèmes scolaire et le soutien des filières favorisant l'intégration du pays dans l'économie de la connaissance dans la perspective de la formation de 10.000 ingénieurs à l'horizon 2010.

Le troisième chantier porte sur la **couverture médicale** avec l'amélioration de la gouvernance du système sanitaire, la diversification de ses sources de financement et l'établissement de critères objectifs pour la généralisation progressive de l'assurance maladie.

Le quatrième chantier concerne le **système des retraites** dont la réforme s'impose de plus en plus avec les implications de la transition démographique. Un dialogue doit s'instaurer dans ce cadre entre les différents partenaires pour la mise au point, d'un commun accord, un dispositif propre à assurer la pérennité des allocations de retraite à moyen et long terme.

Le cinquième chantier porte sur **l'aménagement équilibré du territoire**, la résorption des déficits inter et intra régionaux conformément aux orientations de la Charte nationale d'aménagement du territoire et la prévention des risques de tensions démographiques, économiques et environnementaux.

Enfin, le sixième chantier concerne la **promotion de l'emploi** à travers la mise en oeuvre d'une politique de développement appropriée, l'incitation à l'investissement à la création d'entreprises et à l'auto emploi et l'adaptation de la formation aux besoins du marché.

Parallèlement, il a été procédé au lancement de chantiers de **grands travaux** tels que l'accélération du rythme de réalisation du programme autoroutier avec la mise en service dans un avenir proche du tronçon Settat- Marrakech et le lancement des tronçons Marrakech- Agadir et Fès-Oujda, l'avancement des travaux de réalisation du complexe portuaire Tanger-Med, la construction de barrages, l'extension de ports et d'aéroports, de routes rurales, l'aménagement de zones touristiques, la création de nouvelles villes, la réhabilitation des réseaux urbains ...

Il convient de noter également le lancement de grands projets d'aménagement urbanistique tels que le projet Bouregreg, l'aménagement du front de mer de Rabat, du site de l'ex aéroport Casa à Anfa et des corniches de Casablanca et Tanger outre les grands projets culturels tels que la Bibliothèque nationale, le Musée des arts modernes, le Musée national d'archéologie et l'Institut national de musique et de chorégraphie.

Il y a lieu de citer enfin le programme national d'assainissement qui représente pour les années à venir une charge de plus de 40 milliards de dirhams.

III- Contenu et dispositions du projet de Loi de Finances

1- Contexte de l'exécution de la Loi de finances 2006

Sur le plan des indicateurs macro économiques, l'année 2006 devrait se solder par des résultats satisfaisants:

- la réalisation d'un taux de croissance estimé à 7,3 %, soit un taux supérieur aux prévisions grâce aux performances du secteur agricole ainsi que celles des secteurs non agricoles tels que le BTP, certaines branches de l'industrie, le tourisme et les communications. Il convient de souligner le rôle joué dans la réalisation de ce résultat par l'accroissement de la demande intérieure, ce qui témoigne de la consolidation du climat de confiance quant aux perspectives d'avenir.

- l'amélioration de la situation des comptes extérieurs grâce à une hausse des exportations de 11,7 %, des transferts des RME de 14 %, des recettes touristiques de 28 % et au flux des investissements étrangers. De ce fait, les avoirs extérieurs de Bank Al Maghrib ont atteint 20 milliards de dollars.

2- Les quatre objectifs prioritaires du projet

Ces objectifs consistent dans :

- la défense de l'identité nationale et des constantes de la nation en matières de foi religieuse, d'intégrité territoriale et de sécurité de ses citoyens et de ses citoyennes ;

- la mise en place de la plateforme nécessaire pour la réalisation d'une croissance durable à un taux élevé afin de répondre aux impératifs de l'emploi ;

- l'approfondissement des réformes structurelles et sectorielles afin de permettre à l'économie marocaine de relever les défis de la concurrence internationale ;

- le soutien des efforts de solidarité nécessaire au renforcement

de la cohésion sociale et de l'équilibre spatial.

Le projet de Loi de Finances vise la mise en place des infrastructures nécessaires pour la création et la circulation des richesses à travers la promotion des investissements sous leurs trois angles.

Il s'agit en premier lieu des **investissements du secteur public** dans son ensemble dont les chiffres seront abordés plus tard, et en second lieu du renforcement des **investissements réalisés dans le cadre d'un partenariat** entre les secteurs public et privé. On peut à cet égard signaler les projets d'aménagement des stations touristiques, les projets d'aménagement urbanistique CDG et des sociétés Imaraties tels que les projets d'aménagement du Bouregreg, de la corniche de Casablanca, de zones touristiques à Marrakech, l'Oukaïmeden et Tanger, les projets agricoles tels que la mise en exploitation des terres SODEA et SOGETA, et les projets industriels tels ceux réalisés en partenariat entre l'OCP et des groupes de l'Inde, du Pakistan, de la Chine et du Brésil.

Enfin, à titre d'incitation à **l'investissement privé**, l'Etat s'attache à la mise en place des structures d'accueil nécessaires, à la prise en charge des infrastructures, à l'octroi de facilités douanières et fiscales ainsi qu'à l'accompagnement de la création des entreprises, de leur mise à niveau et de leur financement et au renforcement de leur compétitivité.

Pour ce qui est de la **dimension sociale et spatiale du projet**, elle consiste à intensifier les actions visant à promouvoir les secteurs sociaux à travers la valorisation du capital humain et à améliorer les conditions de vie des populations à travers l'ensemble du pays.

L'action de base consiste évidemment dans la poursuite de la mise en oeuvre de l'**INDH**.

Il s'agit également de la **promotion de l'emploi** à travers l'encouragement de la création d'entreprises, de la qualification des travailleurs et de l'auto emploi outre la poursuite de la mise en oeuvre de la Charte de l'éducation et de la formation, de la lutte contre l'analphabétisme et de l'application des décisions prises dans le cadre du dialogue social. Ces décisions sont appelées à être confortées par la disposition proposée dans le projet de Loi de Finances concernant l'IGR qui vise à **renforcer le pouvoir d'achat** des assujettis. Cette mesure s'intègre dans une perspective plus large visant à améliorer leurs conditions de vie des populations à travers **l'élargissement de l'accès aux soins de santé de base** par la généralisation progressive de l'assurance maladie obligatoire, la résorption du déficit dans le domaine de **l'habitat** et l'accroissement des **soutiens en faveur des organismes voués à l'action sociale**.

Dans le cadre du renforcement de **l'équilibre spatial**, le projet de Loi de Finances prévoit l'accentuation des efforts consentis aux Agences de développement de la région orientale, des provinces sahariennes et les zones du Nord.

Le dernier axe concerne **l'approfondissement des programmes de réformes structurelles et sectorielles** déjà traités dans la deuxième partie de cet exposé. Il convient néanmoins de souligner que, dans le cadre de la réforme de l'Administration, une attention plus soutenue sera accordée aux impératifs de la moralisation avec l'actualisation de la réglementation relative à la déclaration de patrimoine dont le contrôle sera confié aux tribunaux, l'institution de sanctions à l'encontre des contrevenants et la

création d'une entité centrale consacrée à la prévention des malversations.

3- Principales dispositions du projet

Le projet de Loi de Finances a été établi sur la base de prévisions objectives concernant le taux de croissance, l'évolution des différents secteurs d'activité économique et les répercussions de l'environnement extérieur.

Ainsi, avec comme hypothèses un accroissement du PIB de 3,5 % après la réalisation d'un taux de 7,3 % en 2006 et un prix moyen du baril de pétrole de 65 \$, les données chiffrées globales du projet se présentent comme suit :

- les recettes s'élèveraient à 128 milliards de dirhams grâce à la progression satisfaisante des recettes fiscales, étant précisé que les recettes consécutives aux opérations de privatisation ne dépasseront pas 4,5 milliards de dirhams contre 5 milliards de dirhams en 2006 confirmant ainsi, pour la deuxième année consécutive, la part décroissante de ces recettes dans la structure des ressources budgétaires.

- les dépenses atteindraient 135,5 milliards de dirhams marquant une hausse de 10 % attribuable en premier lieu à la masse salariale et aux charges sociales correspondant à la contribution patronale aux régimes de retraite et de prévention sociale qui représente une dépense de 11,56 milliards de dirhams, soit une hausse de 11 % par rapport à l'année en cours. Elle est attribuable en second lieu à l'accroissement des charges de compensation en raison de l'accumulation d'arriérés et de l'évolution des prix de pétrole, du gaz et du sucre sur les marchés internationaux. Il convient de rappeler que ces charges sont passées de 3,4 milliards de dirhams en 2002 à 13,5

milliards de dirhams en 2007. Les dépenses de fonctionnement connaissent une augmentation de 8,27 % et intègrent des charges exceptionnelles afférentes au règlement des indemnités décidées par le Conseil consultatif des droits de l'homme et à l'organisation des élections législatives. Avec un montant de 26 milliards de dirhams contre une moyenne de l'ordre de 20,5 milliards de dirhams sur les cinq dernières années, les dépenses d'investissement marquent une hausse de 20,6 % par rapport à l'année en cours. A ces investissements du Budget Général, s'ajoutent ceux réalisés par les Entreprises et Etablissements Publics, les Comptes Spéciaux du Trésor, les Collectivités Locales et le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, ce qui porte le montant consolidé des investissements du secteur public à 90 milliards de dirhams dont 61 % relèvent des Entreprises et Etablissements Publics.

- L'évolution respective des recettes et des dépenses fait apparaître un déficit prévisionnel ne dépassant pas 3% du PIB. Quant aux dispositions proposées par le Gouvernement, elles se présentent brièvement comme suit :

- dispositions à caractère économique et financier :

- Réduction du droit d'importation maximum applicable aux produits industriels de 50 % à 45 %.

- Réduction du droit d'importation applicable aux produits faisant l'objet de contrebande ;

- Réduction du droit d'importation applicable à certains intrants utilisés pour la fabrication de produits locaux dans les secteurs du cuir, du textile et des véhicules légers utilitaires afin de renforcer la compétitivité des entreprises nationales.

- Dispositions relatives aux impôts et taxes :

-Edition de la législation fiscale nationale sous la forme de Code Général des Impôts couronnant les efforts de clarification, de simplification et d'harmonisation de l'ensemble du système fiscal entrepris depuis la tenue des journées d'études fiscales en 1999 ;

- Révision des critères d'assujettissement à l'impôt sur le revenu conformément aux engagements pris dans le cadre de la déclaration de politique générale du Gouvernement concernant la réduction des taux d'imposition des salaires et l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés et de l'ensemble des contribuables.

Ainsi, les titulaires de revenus se situant dans la limite de 3.000 DH seront exonérés de l'impôt sur le revenu. Le coût de cette opération pour le Trésor est estimé à 2,5 milliards de dirhams.

Dans ce contexte de réforme du système fiscal, le temps est venu de procéder à la réforme de l'impôt sur les sociétés afin de renforcer la compétitivité de l'entreprise marocaine. Nous estimons que le Gouvernement a préparé les bases de cette réforme et qu'il appartiendra au futur Gouvernement de prendre les dispositions appropriées pour en assurer l'adoption de façon progressive.

- Autres dispositions :

- Titularisation de 3.000 agents temporaires dans le prolongement des mesures prises à ce titre depuis 2001 et qui concernent 31.000 postes ;

- Mise en oeuvre de la gestion active de la dette intérieure par l'institution de la possibilité d'échange des bons du Trésor, ce qui est de nature à permettre l'amélioration de la structure de cette dette et des conditions de sa gestion.

Finances publiques : le poids de la compensation

Lettre du CMC, Septembre 2006

Aux contraintes structurelles ayant trait aux dépenses du personnel et aux intérêts de la dette qui pèsent sur les finances publiques s'ajoutent en 2006 des contraintes à caractère conjoncturel dues aux dépenses de compensation pour stabiliser les prix des hydrocarbures ou celles de nature exceptionnelle liées aux transferts et subventions consentis par l'Etat pour la restructuration des entreprises publiques et la prise en charge de leur dette.

Recettes :

Bonne tenue malgré l'absence de privatisation

L'analyse de l'évolution des recettes qui recouvre une hausse de 11,1 % des recettes fiscales et une baisse de 20,3% des recettes non fiscales fait ressortir deux principaux faits marquants.

En premier lieu, la fiscalité directe et indirecte ainsi que les droits d'enregistrement et de timbre ont enregistré de meilleures performances comparativement aux droits de douanes qui ont marqué un signe d'essoufflement.

- Les impôts directs qui sont constitués pour l'essentiel de l'IS et de l'IGR ont enregistré une hausse de 14,5% pour atteindre une valeur de 31,2 milliards de dirhams. Ces deux rubriques (IS et IGR) ont représenté 23% et 21 % en 2006 contre 20 % et 23 % durant la même période en 2005. Les performances de l'IS sont liées en grande partie aux résultats bénéficiaires des entreprises et au renforcement du contrôle de l'administration fiscale.

- La fiscalité indirecte hors TVA des collectivités locales a drainé près de 25,5mrds de dhs en hausse de

11,6%. En progression de 26,9%, le produit de la TVA marque le renforcement de sa contribution aux recettes indirectes puisque sa part y représente 64% en 2006 contre 60% en 2005. Les recettes générées par la TVA intérieure se sont appréciées de 26,9% pour atteindre 7,2 milliards de dirhams. Quant à la TVA à l'importation, elle a drainé un peu plus de 9 milliards de dirhams en hausse de 12,2 % en liaison avec la progression des importations. De son côté, le produit des TIC s'est apprécié de 1,6% seulement ramenant sa part de 40% en 2005 à 36% en 2006. La taxe générée par la fiscalité des tabacs a atteint 3,3 milliards de dirhams, en hausse de 9,7%. Cette performance intervient dans un contexte marqué par la réforme de la fiscalité des tabacs suite à la cession de 80 % du capital de la Régie des Tabacs en 2003. La fiscalité sur les produits énergétiques a réalisé une baisse de 2,6% pour s'établir à 5,2 milliards de dirhams. Cette régression est en partie liée à l'impact de la baisse des quotités tarifaires en particulier celles du fuel en vue d'améliorer la compétitivité des entreprises à travers la réduction du coût de l'énergie.

- La poursuite du démantèlement tarifaire à l'égard des partenaires avec lesquels le Maroc est lié par des accords établissant des zones de libre échange a largement impacté le niveau des recettes au titre des droits de douane. Ces derniers se sont inscrits en baisse de 1,3° malgré la progression des importations.

- La performance des droits d'enregistrement et timbres (4,5mrds de dhs en valeur pour une hausse de 7,1 %) est liée à l'enregistrement des transactions immobilières dans un

contexte marqué par la reprise des activités de ce secteur et au produit de la taxe spéciale sur les véhicules automobiles en liaison avec la croissance des ventes des véhicules neufs.

En deuxième lieu, la baisse survenue au niveau des recettes non fiscales (10,4 Mrds de dhs en 2006 contre 13,1 Mrds de dhs en 2005) a pâti de l'absence d'opérations de privatisation. En effet, hors privatisation, ces mêmes recettes non fiscales ont enregistré une performance remarquable se traduisant par une progression de 51,5% en 2006. Les recettes des monopoles ainsi que les autres recettes non fiscales ont progressé dans des proportions variant entre de 36,6% pour les premières et 74,5% pour les secondes.

Dépenses :

Le poids de la Compensation

L'analyse de l'évolution des dépenses globales (79,3 Mrds dhs en 2006 en hausse de 9%) qui sont constituées à hauteur de 91 % des dépenses ordinaires est en baisse de 2 points par rapport aux 7 premiers mois de 2005. Elles se sont élevées à près de 72,5 milliards de dirhams en progression de 9%. Ce constat implique une série d'observations :

D'abord, les dépenses ordinaires se démarquent par l'explosion des dépenses de compensation en suite à la prise en charge par l'État des dépenses liées à la subvention des prix des produits énergétiques dans un contexte marqué par la flambée des cours du brut. En dépit de la répercussion partielle de ces hausses sur les prix à la pompe, ces dépenses de compensation exercent une ponction de plus en plus grandissante sur les finances publiques en raison des hausses successives des cours mondiaux du pétrole. La charge globale de la caisse de compensation ne s'est pas allégée malgré le lancement du processus de restitution par les

industriels de la subvention du sucre à partir de 1999 accompagné de la décompensation et de la libéralisation des prix des huiles alimentaires. Au titre des 7 premiers mois de 2006, les dépenses de compensation se sont établies à 8,6 milliards de dirhams en hausse de 99%.

Ensuite, les dépenses des biens et services ont été marquées par une stagnation aux alentours de 52,9 milliards de dirhams, en liaison notamment avec la baisse des dépenses de personnel en recul de 1,3% ; ce qui a permis de réaliser une économie de 453 mds de dhs. Cette évolution intervient à la suite de la réduction de la masse salariale consécutive à l'opération de départ volontaire de l'administration lancée au début de l'année 2005 et achevée le 30 août 2005.

En troisième lieu, les intérêts de la dette publique ont enregistré une hausse de 6,5 % pour s'établir à près de 11 Mrds de dhs. S'expliquant par la politique de gestion active de la dette et le recul des taux d'intérêt sur le marché financier international, la régression de 1,4% de la charge en intérêts de la dette extérieure contraste avec la hausse des intérêts de la dette intérieure qui a progressé de 7,7% pour s'établir à 6,9 mdrsdhs. Cependant, et en dépit de cette progression des charges de la dette globale, il convient de noter que les efforts de maîtrise de la dette publique ont permis de réaliser des progrès appréciables comme en atteste le trend baissier qui a été observé ces dernières années. La croissance exceptionnelle de la dette publique intérieure survenue en 2005 s'explique par l'impératif du financement de l'opération de départ volontaire à la retraite et par la régularisation des engagements de l'Etat vis-à-vis de la CMR. Toutefois, l'impact attendu de ces deux opérations devrait se faire

sentir à moyen terme au niveau de la consolidation budgétaire. En effet, le niveau de la dette devrait diminuer sensiblement en 2006, marquant un retour à son trend baissier.

En quatrième lieu, l'Etat a poursuivi son effort d'investissement visant notamment la mise en place des infrastructures de soutien au secteur privé. L'enveloppe consacrée à l'investissement public s'est élevée à 14,7 milliards de dirhams, en hausse de 19,6%. Il convient de noter que les investissements réalisés par le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social n'a enregistré aucune opération. Ce Fonds joue un effet de levier sur l'investissement privé. Quant aux comptes spéciaux du trésor, ils ont enregistré un solde excédentaire de 7,8mrdsdhs en hausse de 11,4% par comparaison à la même période de 2005.

Au total, le rapprochement des différents agrégats de dépenses et de recettes fait ressortir trois indicateurs clefs dont l'analyse permet d'apprécier l'état des finances publiques. La couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires dégage un solde excédentaire de l'ordre de 8,7mrdsdhs en recul de 7,2% comparativement à 2005. le rapprochement des recettes et des dépenses globales fait ressortir un solde global excédentaire de l'ordre de 1,8mrdsdhs en baisse de 55,4%.

Cette évolution recouvre une progression des recettes exceptionnelles dans une conjoncture marquée par la baisse des recettes non fiscales. Compte tenu du flux négatif du financement extérieur, le trésor a recouru à la mobilisation des ressources internes pour assurer la couverture. Cependant, et au-delà de ces considérations de court terme, le renforcement de la stratégie budgétaire passe par la maîtrise des fragilités actuelles caractérisant les finances de l'Etat. Dans cette perspective, il convient de se demander si le temps n'est pas venu de revoir le système de soutien aux prix de certains produits à travers la caisse de compensation dont les subventions devraient être repensées pour améliorer le ciblage des populations concernées tout en réduisant leur coût budgétaire. De même, l'amélioration de la lisibilité de la dépense publique est tributaire d'une programmation budgétaire par objectifs. Enfin, dans une note récente, le FMI qui, tout en reconnaissant que les bonnes performances des recettes fiscales sont à mettre à l'actif des efforts de l'administration fiscale, souligne que de telles avancées ne doivent pas occulter la nécessité d'une réforme fiscale. Selon cette même source, une telle réforme serait indispensable " si l'on veut limiter les distorsions du système actuel jugé complexe, améliorer la lisibilité de la politique fiscale et la crédibilité de la stratégie de consolidation budgétaire ".

Fiscalité locale: La nouvelle architecture

L'Economiste du 12/12/2006

- Onze taxes au profit des communes
- Adaptation de la fiscalité au contexte de décentralisation
- Introduction du système déclaratif

La nouvelle architecture de la fiscalité des collectivités locales se précise. Cet impôt, qui a fait l'objet de vives critiques des élus et des contribuables depuis des années, sera revu en profondeur. C'est une véritable réforme de la fiscalité contenue dans un projet de près de 80 pages préparé par le ministère de l'Intérieur. Ce projet était également à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Il sera examiné par le Parlement au même moment que le projet de budget pour 2007.

Par cette réforme, le ministère de l'Intérieur a voulu mettre en place plusieurs assouplissements et réaménagements. Ainsi, au lieu d'une multitude de taxes et autres impôts à faire perdre la tête à plus d'un élu, l'Intérieur en a limité le nombre. Et ce, par la suppression de certaines taxes à faible rendement ou qui faisaient double emploi avec celles de l'Etat. Il a fallu fusionner certaines taxes frappant la même assiette. Ce regroupement a été opéré à travers la mise en place d'une clé de répartition des produits des taxes. Ainsi, 11 taxes instituées ou réaménagées au profit des communes urbaines et rurales, le tout avec plus de clarté et de simplification. A titre d'exemple, la patente disparaît pour être remplacée par la taxe professionnelle. La taxe d'habitation prendra la place de la taxe urbaine. Pour ce qui est des impôts réaménagés, la taxe sur le transport public de voyageurs (taxis, autocars...) sera désormais calculé sur la base de l'activité et non sur la licence. Par ailleurs la liste des établissements

ciblés par la taxe de séjour sera élargie à travers l'intégration des riads et maisons d'hôtes.

Les régions ne seront pas en reste. Elles auront les produits de la taxe sur le permis de chasse, la taxe sur l'exploitation minière et la taxe sur les services portuaires. Trois autres sont dédiées aux préfectures et aux provinces. Il s'agit de la taxe sur le permis de conduire, celle sur le véhicule automobile soumis à la visite technique et la taxe sur les produits forestiers.

L'article 6 du projet prévoit également des exemptions. Pour la taxe professionnelle, les exonérations sont totales et de façon permanente pour 35 organismes (Sonadac, Sala Al Jadida ou encore les agences de développement du Nord...). Une réduction permanente de 50% sera accordée aux contribuables ayant leur domicile fiscal ou leur siège ou exerçant une activité principale dans la province de Tanger.

La réforme renforcera les prérogatives des conseils élus en leur permettant de fixer la fourchette des tarifs et des taux des taxes. Autre innovation, l'adoption d'un régime déclaratif pour l'essentiel des taxes locales, en instaurant le paiement spontané selon la périodicité semestrielle.

L'autre nouveauté réside dans l'uniformisation des procédures de recouvrement pour l'ensemble des taxes. Ainsi, la réforme apporte deux

modifications importantes. Il la fixation des tarifs et des taux des taxes selon une fourchette, le projet permettra de renforcer les prérogatives des conseils élus en matière de vérification et de contrôle.

Autre objectif du projet, l'harmonisation de la fiscalité locale avec celle de l'Etat. Celle-ci porte sur les procédures relatives aux sanctions et majorations, au contrôle et vérification, à la notification et droit de communication, au contentieux et rectification des impositions. C'est le code de recouvrement des créances publiques qui sera appliqué à la fiscalité des collectivités locales.

Dans ce dossier, le ministre de l'Intérieur a fait preuve de courage pour accepter une refonte du système qui suppose un manque à gagner de l'ordre de 500 millions de DH. Rien que la suppression de certaines taxes implique une moins-value de 30 millions de DH par an.

Chakib Benmoussa est conscient de cette nouvelle donne qui pourrait handicaper les finances de certaines des 1.500 communes que compte le Maroc. Alors, il a proposé à son homologue des Finances de réduire le pourcentage que prélèvent ses services en contrepartie du recouvrement des taxes locales. Au lieu de 10% du montant recouvert actuellement, il a proposé de passer à 4%. Les deux ministres devaient se revoir après le Conseil de gouvernement de mardi pour trancher définitivement. En tout cas, Oualalou était prêt à mettre la main à la poche en cas de déficit.

Economie marocaine : La Banque Mondiale identifie quatre contraintes majeures à la croissance

La Nouvelle Tribune du 12/10/2006

La Banque Mondiale vient de publier un rapport intitulé: "Promouvoir la croissance et l'emploi par la diversification productive et la compétitivité". Dans cette dernière livraison, l'institution de Breton Woods met l'accent sur la faible croissance de l'économie marocaine par rapport à ses atouts et identifie quatre contraintes majeures qui freinent la croissance de l'économie marocaine: la rigidité du marché du travail, la politique fiscale, le régime de change et la faiblesse du secteur exportateur.

Dans leur dernier rapport sur le Royaume intitulé: "Promouvoir la croissance et l'emploi par la diversification productive et la compétitivité", les experts de la Banque Mondiale se sont posés une question centrale: comment se fait-il qu'un pays qui dispose de tant d'avantages et qui s'est engagé dans tant de réformes ne puisse pas accélérer son taux de croissance? Commentant le rapport, M.José Lopez Calix, Coordinateur du Rapport de la Banque Mondiale, est revenu sur les atouts du Royaume dont il cite, pêle-mêle, la stabilité politique et sociale, la proximité géographique avec l'Union européenne, la solidité des fondamentaux économiques, l'amélioration des infrastructures, la relance du tourisme, la bonne image auprès des agences de notation de risque..., autant d'avantages que les réformes entreprises au cours de ces dernières années (éducation, administration, le financier, le fiscal, etc.) ont permis de renforcer. N'empêche, le taux de croissance du PIB n'arrive pas réellement à décoller. En moyenne annuelle, il n'a été que de

4 % durant la période 2000-2004, un niveau jugé très insuffisant pour faire face à la pauvreté et au chômage. Selon les rédacteurs du rapport, et partant des études empiriques portant sur un échantillon de pays ayant adopté des processus de libéralisation économique et moult réformes, "les périodes de croissances rapides ne sont pas nécessairement liées à des réformes, mais à des changements ciblés éliminant un certain nombre de contraintes à la croissance". Et pour le Royaume, la Banque Mondiale a identifié quatre contraintes qui sont considérées comme des obstacles majeurs à l'accélération de la croissance. "Ces contraintes proviennent des défaillances combinées des politiques économiques et du marché qui conduisent à un niveau d'investissement, un leadership managérial et une compétitivité insuffisants pour animer le processus de transformation structurelle de l'économie marocaine et assurer sa diversification productive", avancent les rédacteurs de la mouture finale du rapport.

Impact des rigidités du marché du travail.

Sur ce point, les experts de la Banque Mondiale pointent du doigt les rigidités de coûts du marché du travail (salaire minimum, coûts de licenciement, etc.) qui, faute de gains de productivité correspondants, ne sont pas compatibles avec les besoins du pays en matière de promotion de la compétitivité et de l'investissement privé. L'impact des rigidités du marché de travail est atténué par le fait que

nombre d'entreprises ne respectent pas à la règle toutes les mesures contenues dans le Code du Travail. N'empêche, pour la Banque Mondiale, "le maintien du salaire minimum réel constant à moyen terme et la prévention de distorsions supplémentaires représentent les deux problématiques les plus urgentes dans ces domaines".

Fiscalité lourde

Ensuite, il y a la lourde fiscalité que supportent les entreprises et les salariés. "La structure fiscale du Maroc ne peut favoriser la diversification productive et la compétitivité", lit-on dans le rapport de la Banque Mondiale, du fait que "le système fiscal repose sur une taxation élevée des entreprises et un impôt sur le revenu des personnes prohibitif". Alors que l'impôt sur les sociétés est de 35 % au Maroc, le taux moyen non pondéré sur les bénéficiaires des sociétés en Europe de l'Est et dans les pays d'Asie Centrale est de 20 %. Ce taux est de 16% en Roumanie, 20 % en Pologne et 20 % et la Turquie a suivi la tendance en ramenant son taux de 30 % à 20 %. De même, les taux marginaux frappant les revenus des individus sont jugés très élevés et constituent un obstacle au recrutement de professionnels qualifiés par les entreprises et une source d'encouragement à l'émigration des travailleurs disposant des meilleures qualifications.

La Banque Mondiale préconise la mise en place d'une véritable réforme fiscale globale qui comporterait: une réduction de l'impôt sur les sociétés, un impôt sur le revenu moins étendu, une TVA simplifiée et ramenée à un maximum de deux taux, l'élimination progressive des exemptions fiscales et un impôt minimum sur les entreprises informelles.

Par ailleurs, le régime du taux de change favoriserait la faible croissance

et le fort niveau de chômage. Selon le rapport de l'institution, "des considérations sur les politiques commerciales et financières actuelles et futures plaident pour l'adoption d'un régime de change flexible". Cette flexibilité est essentielle pour restaurer la compétitivité et mieux absorber les chocs externes alors qu'un régime de change fixe qui provoque une appréciation du taux de change réel est pénalisante pour les exportations marocaines sur les marchés de la zone dollar américain. Reste qu'il est difficile de prédire si l'adoption d'un tel régime permettra ou non d'aller vers une appréciation ou une dépréciation réelle du dirham alors qu'"il existe de fortes incitations à réorienter les objectifs de la politique de gestion du taux de change vers une dépréciation, source de compétitivité", font remarquer les rédacteurs du rapport.

Réduire les droits de douane

Enfin, le rapport de l'institut de Breton Woods met l'accent sur la faiblesse des exportations marocaines. Le rapport souligne à ce titre que "l'économie marocaine souffre d'un processus de transformation structurel trop lent pour obtenir une croissance plus forte, notamment dans le domaine des exportations qui doivent faire face à des chocs externes défavorables de la part des pays concurrents sur les principaux marchés ciblés par les exportations marocaines". Du coup, au cours de ces dernières années, le Maroc a perdu du terrain en matière d'exportation sous l'effet d'une multitude de facteurs dont la forte concentration en termes d'offre et de marché des exportations, l'impact négatif des politiques commerciales sur le secteur exportateur, etc. Cette situation risque de s'aggraver encore dans les années à venir suite à la multiplication des accords de libre-échange entre le Royaume et des pays tiers.

Comme solution, la Banque préconise la diversification productive et la stimulation de la compétitivité. En termes plus clairs, les experts de la Banque demande au Maroc d'accélérer sa mutation vers une production à haute valeur ajoutée aux dépends de ses produits à faible valeur et qu'il développe parallèlement sa compétitivité. La Banque suggère également, sur le court terme, que le Gouvernement réduise les tarifs entrant dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée vis-à-vis des pays tiers ainsi que les obstacles non tarifaires, surtout ceux touchant les produits manufacturiers, tout en diminuant la dispersion des tarifs et des taux progressifs élevés appliqués aux différents stades de transformation et qui se traduisent par des taux de protection effective très élevés. De même, sur le moyen terme, l'institution souligne que l'Etat marocain devrait aussi réduire les droits de douane sur les produits agricoles afin d'exposer les fermiers et les entreprises agro-alimentaires à la compétition internationale. Connaissant les pesanteurs liées à la libéralisation des échanges commerciaux, les experts de

la Banque préfèrent que le Maroc accélère le rythme prévu dans l'approche graduelle de la libéralisation des échanges au lieu d'une approche à la "big bang" qui peut avoir des effets collatéraux.

En plus de ces quatre principales contraintes, le rapport de la Banque Mondiale constate que trois défaillances du marché (information, faible coordination "public-privé" et formation) contribuent également à la faiblesse de la croissance et qu'il est essentiel d'y remédier afin d'assurer une croissance accélérée et durable.

Globalement, on peut dire que les recommandations préconisées par les experts de la Banque Mondiale ont, en partie, été anticipées par les autorités marocaines. Cela est particulièrement valable pour ce qui est de la fiscalité, mais aussi au niveau des exportations avec le plan "Emergence" qui devrait améliorer la compétitivité de l'activité industrielle marocaine et donner par la même occasion un nouveau souffle au secteur exportateur en perte de vitesse au cours de ces dernières années.

Le rapport sur le risque - pays du Maroc : Les finances publiques et le risque d'investissement marocain

Extrait d'une étude réalisée par Jérôme Sgard
Agence Française de Développement (AFD), Juin 2006

I- L'économie réelle en 2005

Entre 2001 et 2004, l'économie marocaine a connu une phase d'expansion soutenue, qui contraste nettement avec les années antérieures : la croissance moyenne est passée à 4,3 % en moyenne, contre 2,1 % par an au cours des années 1990. Elle a été accompagnée d'une reprise de l'investissement (+ 6,4 % par an), d'un large excédent courant (3,7 % du PIB en moyenne) et d'une réduction de la dette publique, de 81 à 66 % du PIB (voir tableau 1).

Cette embellie s'est cependant interrompue en 2005, avec une croissance ramenée à environ 1 %. La principale cause de ce ralentissement est la sécheresse observée pendant la campagne 2004/05, qui a affecté lourdement l'agriculture (production en baisse de près de 15 %). Avec une part de 13 % dans le PIB et surtout de 40 % dans la population active, ce secteur reste déterminant. Il expose désormais l'ensemble de l'économie à un risque climatique important : alors qu'au début du XXème siècle on comptait en moyenne une sécheresse par décennie, on en est actuellement à quatre. Toutefois, l'élément positif dans ce tableau est qu'avec un résultat attendu de l'ordre de 3,1 % (contre 4,7 % en 2004), la croissance non -agricole a été moins affectée que dans le passé par l'aléa climatique.

L'évolution de la balance des paiements marocaine en 2005 confirme ce constat nuancé. L'excédent courant a fini de se résorber et devrait laisser place au total à un déficit limité, de l'ordre de 1 point

de PIB (environ 500 millions de dollars). Deux facteurs ont pesé ici. D'abord, la hausse des prix du pétrole a évidemment atteint ce pays importateur net : toute augmentation d'un dollar du prix du baril implique, toutes choses égales par ailleurs, un accroissement en valeur des importations de 45 millions de dollars. Ensuite, les exportations marocaines ont subi directement les effets de la fin de l'accord multifibre : la Chine a gagné des parts de marché importantes au plan international dans les secteurs du textile et de l'habillement qui sont une spécialisation traditionnelle du Maroc.

Toutefois, l'accord d'autolimitation signé entre l'UE et la Chine, en mai 2005, a permis une certaine consolidation au second semestre ; deux gros projets d'investissement direct dans ce secteur suggèrent aussi que la position compétitive du Maroc n'est pas à ce jour aussi déstabilisée qu'on a pu le craindre. Sinon, trois postes de la balance des paiements ont continué d'apporter une contribution positive importante aux comptes extérieurs : les recettes de tourisme et les remises des travailleurs étrangers, qui atteignent désormais des volumes comparables (respectivement 8 et 8,3 % du PIB) ; et au-dessous du solde courant, les investissements directs qui devraient être de l'ordre de 1,3 milliard de dollars, soit 2,6 % du PIB. Résultat : aucune tension sensible n'est apparue sur le plan de la balance des capitaux : le pays a même continué d'accumuler des réserves de change, à un rythme certes ralenti, pour atteindre le niveau record de 16,6 MMD de dollars (soit près de 9 mois d'importations).

Tableau 1 : cadre macroéconomique

	2000	2001	2002	2003	2004	2005e
croissance du PIB (%)	1	6,3	3,2	5,5	4,2	1,2
Croissance du PIB non agricole (%)	3,6	3,6	2,8	3,5	4,7	3,1
Solde courant (en % du PIB)	-1,4	4,8	2,2	3,6	2,2	-1
Inflation (en %)	1,9	0,6	2,8	1,2	1,5	1,1
Taux de chômage (%)	13,7	12,8	12,5	11,4	10,8	11,0
Solde budgétaire primaire (% du PIB)	- 1,1	-0,8	-0,3	-1,2	-1,0	- 2,5
Paiements d'intérêts	5,3	-4,9	-4,4	-4,1	-3,9	- 3,7
Solde budgétaire final	- 6,4	- 5,7 -	- 4,7	- 5,3	- 4,9	- 6,2
Recettes des privatisations	0	6,1	0,2	2,9	2,3	1,5
Dette publique	81,5	74,7	71,4	68,5	65,8	70,4

Source : FMI et ministère marocain de l'Economie et de la Privatisation.

Note : e = estimation

II- La politique budgétaire

Dans son rapport de 2005 au titre de l'Article IV, le FMI a publié une évaluation globalement positive des finances publiques marocaines, tout en exprimant une nette inquiétude face au risque de dérive du déficit budgétaire. A près de 6,2 % du PIB en 2005 contre 4,9 % l'année antérieure, il semble effectivement engagé sur une trajectoire périlleuse. Les autorités marocaines mettent cependant en avant deux arguments importants pour relativiser cette dégradation. D'abord, elles soulignent qu'une part appréciable de ce déficit n'a pas été financée par de la nouvelle dette mais par des recettes de privatisation (1,5 % du PIB). Ici l'enjeu sous-jacent est le déclin de ces recettes, qui ont grandement contribué à

l'amélioration des finances publiques au cours des dix dernières années : elles étaient nettement en retrait en 2005 par rapport aux 2,6 % prévus initialement, et le projet de budget pour 2006 confirme cette baisse en ne prévoyant plus qu'un point de PIB de recettes. L'enjeu, pour les années à venir, est donc d'absorber cette réduction désormais durable, plutôt que de laisser s'accroître l'endettement. Une fois les privatisations prises en compte, le déficit créateur de dette est passé de 2,6 % en 2004 à 4,7 % du PIB en 2005, ce qui semble confirmer les inquiétudes. Pourtant, ces dernières doivent être relativisées : ce glissement renvoie principalement à un programme de départ en retraite anticipé des fonctionnaires, associé au paiement d'une prime

proportionnelle au nombre d'années travaillées.

39 500 personnes ayant accepté cette proposition, le budget est confronté à deux dépenses importantes, mais ponctuelles : les primes proprement dites (2,2 % du PIB versés en 2005), puis l'amortissement sur les quatre années à venir des paiements supplémentaires que la caisse de retraite devra verser jusqu'à ce que tous les bénéficiaires du programme aient atteint l'âge de soixante ans (1,6 % du PIB en tout). *A priori*, et sur une base actuarielle, le programme comme son financement témoignent donc d'une bonne gestion des finances publiques qui, *in fine*, devrait donner aux pouvoirs publics des marges de manoeuvre supplémentaires.

Satisfait des résultats obtenus, le gouvernement a d'ailleurs décidé de proposer un dispositif équivalent aux fonctionnaires des collectivités locales en 2006. Au total, l'objectif inscrit dans le programme signé avec la Banque mondiale est de ramener la masse salariale de l'Etat de 13 % du PIB en 2005 à 11 % en 2009. C'est par ce moyen, affirment les autorités, que la baisse des recettes de privatisations sera couverte, sans réduction des dépenses primaires et sans augmentation des prélèvements.

A l'évidence, l'exécution de cette stratégie pourra souffrir de dérapages qui, éventuellement, épuiseront ses bénéfices. En tout premier lieu, il sera bien sûr décisif que l'Etat ne réembauche pas de nouveaux fonctionnaires à hauteur des départs acquis en 2005 ; compte tenu des besoins dans la santé et l'éducation, sur lesquels il y a consensus, ceci implique que la réallocation des ressources dans la fonction publique se réalise entièrement à travers les flux normaux de départs en retraite. En outre, il faudra éviter des glissements sur le plan des salaires réels, soumis traditionnellement au Maroc à de fortes

pressions à l'approche des élections, dont les prochaines sont prévues pour 2007.

Au delà, la maîtrise des finances publiques demande principalement que l'on abandonne au cours des prochaines années le mécanisme de subvention aux prix internes de l'énergie. En novembre 2005, les consommateurs marocains payaient des prix pétroliers équivalents à 45 dollars par baril, pour un coût budgétaire sur l'année qui devrait représenter près 1,8 % du PIB (7,2% des recettes courantes). Les autorités ont annoncé leur volonté de renoncer à cet instrument, dont ils reconnaissent le caractère anti-redistributif, tout en soulignant qu'il est difficile de le supprimer du jour au lendemain⁵. Il reste donc à passer à l'acte. Enfin, le vaste programme de réforme des administrations publiques signé avec la Banque mondiale contient de nombreux objectifs précis en matière de rationalisation de la structure des prélèvements : aujourd'hui elle est grevée par près de 400 exemptions de toutes sortes, qui contribuent à concentrer les prélèvements sur une base fiscale étroite, poussant un peu plus au développement du secteur informel. Or, on remarque que les progrès réalisés en matière de fiscalité ont été lents jusqu'à ce jour et que le projet de budget pour 2005 ne prévoit aucune mesure de fond. Le risque de l'attentisme en matière budgétaire ne peut donc pas être sous-estimé, notamment lorsque des intérêts privés doivent être affrontés.

III- La dette publique :

1- Une évaluation globalement positive

Le jugement positif formulé par le FMI sur la dette publique marocaine, en dépit de ses inquiétudes sur le budget, ne va pas *a priori* de soi : compte tenu de la volatilité de l'économie et de son insertion internationale fragile, une dette

publique de 70 % du PIB reste très importante. Pourtant, à nouveau, ce constat de fond repose sur des bases solides :

- un taux de prélèvement fiscal relativement élevé (près de 26, 5 % du PIB) ;

- une volatilité faible de ces recettes, en raison surtout de la non-fiscalisation de l'agriculture ;

- une dette financée de plus en plus sur le marché intérieur, à des échéances relativement longues et à des taux bas ;

- *a contrario*, un endettement externe limité, contracté à 70 % auprès de créanciers publics (nationaux ou multilatéraux), à des conditions favorables (taux concessionnels, délais de grâce).

La performance doit être soulignée : l'Etat marocain emprunte aujourd'hui en monnaie nationale, sur son marché intérieur, à des échéances allant de trois mois à vingt ans, avec un marché principal situé sur les échéances entre cinq et quinze ans ; qui plus est, la courbe des taux (de 2,5 à 5,9 % en moyenne en 2005) reflète une prime de risque limitée. Cet avantage stratégique témoigne de la présence d'un système financier moderne, et surtout d'une épargne nationale abondante, à 27,3 % du PIB en 2004 (dont 8,4 points de PIB correspondant aux remises des travailleurs étrangers). *A contrario* les investisseurs étrangers participent peu au financement de la dette interne, en raison apparemment de la faible liquidité du marché secondaire et du niveau de rémunération offert.

La conséquence de ces diverses données est que la dette publique n'exerce qu'une pression limitée sur l'économie : les paiements d'intérêts en 2005 auront représenté 3,7 % de PIB, soit un taux nominal implicite de 5,7 % (ou 4,2 % en termes réels) ; ce montant représente aussi 14,7 % des recettes fiscales courantes (hors privatisations),

ce qui est comparativement bas. Par ailleurs, cette structure d'endettement implique une exposition limitée aux risques de marché :

- 19 % de la dette publique étaient exposés à un risque de refinancement à la fin 2004 ;
- 23 % étaient rémunérés à taux d'intérêt flottant et 24 %, correspondant à la dette publique extérieure, supportaient un risque de change.

Logiquement, les scénarii à moyen terme du FMI (*stresstesting*) ont conclu que les risques de dérapage ne découlaient pas de la structure de la dette et plus généralement du financement de l'Etat, mais bien des fragilités du régime de croissance. Selon ces projections, il suffirait de deux à trois années de croissance au bas de la fourchette historique (un écart-type sous la moyenne) pour porter la dette publique au seuil de soutenabilité estimé (78 % du PIB). En d'autres termes, face à la volatilité de l'économie réelle, l'atout majeur du pays est bien l'abondance des capacités de financement internes, ajoutée à une fiscalisation élevée. L'exercice 2005 a illustré ce point de manière frappante : malgré une croissance faible, l'Etat a surfinancé un déficit de 6,2 % du PIB et poursuivi sa politique de désendettement externe sans évincer le secteur privé, comme l'atteste la surliquidité des banques.

2- La dette extérieure totale

L'aisance financière au plan interne a permis aux autorités marocaines de suivre depuis plus de dix ans une stratégie méthodique de réduction de la dette publique extérieure.

A partir d'un niveau de 76 % du PIB en 1994, au lendemain de l'accord de réduction de dette (Plan Brady), elle a été réduite à 25 % à la fin 2005 (soit 12,4 milliards de dollars, tableau 2). En outre, les engagements extérieurs nets

du secteur privé sont négligeables, tant en valeur absolue (2,5 milliards de dollars à la fin 2004), qu'en proportion du PIB (4,7 %) : l'accès des entreprises au financement international est soumis à l'autorisation préalable, et les investissements étrangers en titres privés marocains (actions et obligations) ne jouent pas un rôle majeur dans le financement de l'économie. En d'autres termes, le Maroc n'est que faiblement inséré dans les marchés financiers globalisés.

Au total, à la fin de 2004, la dette extérieure du Maroc –publique et privée - s'élevait donc à 16,5 milliards de

dollars, soit 30,8 % du PIB (30,2 % attendu à la fin 2005).

7,5 % de ce total correspondaient à des engagements à court terme et le tout représentait 91 % des exportations de biens et services, additionnées des remises de travailleurs étrangers (contre 142 % en 2001). Surtout, à la fin 2005, la dette extérieure brute était d'un volume proche des réserves de change de la Banque centrale (16,6 milliards) : la dette extérieure nette du Maroc est donc pratiquement nulle. Ceci se reflète assez logiquement dans une prime de risque très basse sur les marchés internationaux - 54 points de base à la mi-novembre 2005, sur une émission en euro, à échéance 2008.

Tableau 2 : Indicateurs d'endettement

	2001	2002	2003	2004	2005e
Dette extérieure brute (Mds de dollars)	15,9	15,7	16,8	16,6	16,6
dont dette publique (en % du total)	88,7	88,5	85,7	84,3	81,9
dont dette à court terme (en % du total)	5,8	5,6	0,8	7,8	7,4
Dette extérieure brute (% PIB)	47,8	40,9	35,1	30,8	30,2
soit en % des exportations de b&s*	142	129	118	100	91
Réserves officielles (Mds de dollars)	8,5	10,1	13,8	16,3	16,6

(*) Y compris les remises des travailleurs étrangers.

Source : FMI et ministère marocain de l'Economie et des Finances.

4- Politique de change, politique monétaire

Un faible besoin de financement externe, ajouté au contrôle sur les sorties de capitaux, a permis au Maroc de conserver jusqu'à présent une politique de change traditionnelle,

relevant d'un ancrage fixe sur un panier de devises représentatif du commerce extérieur du pays. Comme on le sait, le risque principal dans ce cas de figure est la dérive du change réel, suivie éventuellement d'une attaque spéculative. De fait, des rumeurs courent régulièrement d'un nouvel

ajustement, bien que cette hypothèse paraisse peu probable à l'heure actuelle : outre la stabilité des grands soldes macroéconomiques, on peut souligner que tout glissement du change, dans un contexte de prix énergétiques élevés, aurait des effets adverses sérieux au plan de l'inflation et du budget (subventions à la consommation). Notons aussi que dans son rapport pour 2005 (article IV), le FMI présente une évaluation du taux de change d'équilibre du Maroc qui ne met pas en lumière un problème d'ajustement réel.

A moyen terme, il suggère toutefois une évolution graduelle vers un régime de flottement, qui conviendrait mieux à une insertion internationale plus forte au plan financier (levée des contrôles de capitaux). De fait, cet objectif est partagé par les autorités marocaines, bien qu'aucune décision de principe, *a fortiori* aucun horizon temporel précis n'aient été arrêtés. Des études sont toutefois en cours quant aux préalables à une telle réforme, sur le plan du fonctionnement des marchés et des institutions régulatrices. Une mission d'évaluation technique du FMI a conclu que la Banque centrale marocaine disposait déjà des ressources d'expertise et d'information nécessaires pour passer à une politique de ciblage d'inflation (la contrepartie du passage à un change flottant est en effet l'adoption d'un ancrage monétaire interne qui, *de facto*, implique, aujourd'hui, une stratégie de ciblage).

On peut toutefois relever que la surliquidité bancaire observée depuis le début de la décennie est susceptible déposer des problèmes aux autorités monétaires. Jusqu'à présent, elles ont pu gérer cette situation au moyen de prises en pension de titres publics et par l'accumulation de positions massives sur les comptes correspondants des banques commerciales à la Banque centrale. Les réserves obligatoires et volontaires représentaient ainsi 9 % du

PIB à la fin 2005 et étaient peu rémunérées, le coût d'opportunité étant couvert par une base de dépôts large et peu coûteuse. Si ce dispositif relativement fruste fonctionne correctement, il pourrait néanmoins montrer ses limites en cas de libéralisation des mouvements de capitaux (volatilité du marché de change, fragilité des canaux de transmission de la politique monétaire).

Le problème de la surliquidité bancaire

De manière plus générale, la surliquidité bancaire reflète un déséquilibre persistant sur le marché du crédit, qui témoigne d'un problème sérieux d'intermédiation : alors que cette économie devrait être engagée aujourd'hui dans un mouvement de rattrapage, fondé notamment sur un niveau élevé d'investissement, elle ne parvient pas en fait à utiliser toute l'épargne qu'elle produit. Passée de 18,9 % du PIB en 1994, à l'issue de la crise de la dette, à 27,3 % en 2004, cette ressource n'est pas aujourd'hui entièrement valorisée : l'investissement est passé sur la même période de 20,7 à 24,6 % seulement ; de même, en 2005, la réduction du solde courant reflète principalement la désépargne publique et des pertes de termes de l'échange, liées à l'évolution des prix pétroliers.

Cette défaillance ne renvoie pas cependant à une situation de crise bancaire, présente ou récente, qui se traduirait par une situation classique de *credit crunch*. Au contraire, les réformes financières engagées depuis la fin des années 1990, ajoutées à l'absence d'une ouverture extérieure précipitée, ont eu ce bénéfice remarquable : le Maroc n'est pas passé par le cycle du *big bang* financier, suivi d'un *big crash*, comme tant d'autres économies en développement ou en transition, au cours des années 1990. Alors que ces

expériences entraînent souvent des périodes longues de contraction du crédit et de contraintes sur l'investissement, telle n'est pas l'explication à la contribution faible des banques à la croissance. Les banques marocaines sont en bonne santé, bien capitalisées, bien gérées et bien supervisées⁶. De fait, le Maroc présente des ratios de développement financier supérieurs à ceux de pays comparables, en particulier dans la zone Méditerranée /Moyen-Orient. Le problème est qu'au lieu d'apporter leurs ressources aux entreprises moyennes, les banques achètent des titres publics, financent les grandes entreprises et stockent leur liquidité résiduelle à la Banque centrale. Si elles le pouvaient, elles investiraient en Bons du trésor américains. Un problème de microéconomie et de développement institutionnel semble donc posé, à l'arrière-plan d'une performance tout à la fois satisfaisante au plan financier et décevante sur celui de l'économie réelle. La partie suivante de ce rapport revient sur les déterminants premiers du régime de croissance, avant de discuter des conditions de l'insertion commerciale du Maroc dans les marchés internationaux. Enfin, dans la dernière partie, nous tentons d'identifier des tendances de moyen terme, en prenant en compte les éléments d'économie politique qui semblent peser sur les choix économiques et sociaux de ce pays.

Standardisation financière internationale : les apports du comité ISO TC 68

Interview de Mark Zaleski,
Revue Banque, Septembre 2006

Quel est l'objectif de l'ISO TC 68 ?

L'ISO TC 68 a pour mission principale d'élaborer des normes internationales communes pour les services financiers. En effet, son objectif est de déterminer et de faire adopter, par la majorité des communautés nationales et internationales, des changements technologiques destinés à favoriser le commerce international tout en facilitant le respect des réglementations nationales. Or, les banques constituent un des rouages essentiels du commerce: elles font circuler l'argent et les devises, des transactions de particuliers jusqu'aux transferts entre États.

Qui participe à l'ISO TC 68 ?

L'ISO TC 68 compte 23 pays actifs (participating members) qui contribuent largement aux travaux et 38 pays admis au titre d'observateurs (observer members), principalement des pays en voie de développement comme l'Inde. Celle-ci devrait bientôt devenir un membre actif, compte tenu du développement de son économie, qui s'est également internationalisée, et du niveau d'éducation élevé avec des écoles, notamment dans l'enseignement supérieur. À titre de comparaison, la Chine, qui représente elle aussi une puissance économique importante, est membre actif depuis quelques années. Celles-ci se montre d'ailleurs très coopérative et volontaire pour adopter des standards internationaux. Dans l'ISO en général, et dans le TC 68 en particulier, chaque pays est représenté par son organisme de normalisation, l'Afnor pour la France, le British Standard Institution pour le Royaume-Uni ou l'American National Standard

Instituts pour les États-Unis. C'est cet organisme qui adhère à l'ISO TC 68 ; il lui revient de trouver des experts au sein des milieux industriels, instituts de recherche, associations professionnelles, autorités de régulation ou organismes de consommateurs, pour les faire participer aux travaux des comités techniques.

Comment évaluez-vous la participation des banques françaises à ISO TC 68 ?

La France a montré pendant des années son leadership sur certaines technologies comme les cartes à puce la première d'entre elles a été lancée en France en 1982. Les banques françaises ont été les premières à en comprendre l'utilité, notamment pour les moyens de paiement et la sécurité de ces opérations. La France a ainsi pu réduire de façon substantielle les pertes dues à des fraudes. Aujourd'hui, avec le développement d'Internets, la question se pose avec d'autant plus d'acuité et les pays, les uns après les autres, se convertissent au modèle français. Dans le domaine des paiements, en Europe, les échéances sont plutôt réglementaires avec l'objectif du SEPA en 2008, mais les Français, notamment, travaillent à ce que les spécifications des messages développés dans ce cadre soient conformes aux standards ISO. Un autre exemple du leadership français est l'interbancaire du réseau d'ATM. Là où d'autres pays avaient une vision plus nationale, la France a montré le chemin en défendant d'emblée la position de pouvoir retirer de l'argent d'un distributeur n'importe où dans le monde, quel que soit son pays d'origine.

Comment s'organisent les travaux du comité?

Tout est affaire de consensus : chaque sujet de travail donne lieu à de nombreuses discussions, parfois très animées, mais de très bon niveau entre des experts et des professionnels aguerris.

À ce jour, nous avons trois sous-comités . Initialement au nombre de quatre, la décision a été prise lors d'une réunion à Paris en juin 2006 de répartir les activités du sous-comité "cartes" (SC 6, présidé par la France) entre celui consacré à la sécurité dans le domaine des services financiers (SC 2, présidé par les États-Unis) pour la partie relative à la sécurité des microprocesseurs des cartes, et pour les autres éléments de la transaction, notamment le processus de paiement lui-même, vers le sous-comité opérations bancaires (SC 7), dont les paiements constituent un volet significatif et qui est également présidé par un Français. Le troisième sous-comité (SC 4) est dédié aux valeurs mobilières.

Quels sont les principales réalisations d'ISO TC 68 et ses travaux actuels ?

Le développement du réseau de distributeurs de billets est sans doute une des réalisations les plus importantes : nous sommes partis de situations nationales hétérogènes en matière de technologies utilisées pour les cartes, nous avons rencontré des difficultés importantes par exemple dans la définition des numéros personnels d'identification mais aujourd'hui le résultat est là il est possible pour un détenteur de Trois sous-groupes de travail carte de retirer du cash presque partout dans le monde. La mise au point de l'IBAN (numéro de compte bancaire international) par le TC 68 constitue aussi une avancée très importante. Cet identifiant est maintenant utilisé dans bon nombre de pays et va

devenir, dès 2008, l'identifiant généralisé de tous les comptes bancaires en Europe.

Enfin, la sécurité des données est un autre point majeur : nous regardons les schémas de protection existants, l'importance et la fréquence de leur utilisation; n'oublions pas, à ce propos, que les statistiques montrent que la grande majorité des attaques sont d'origine interne. Enfin, le TC 68 gère l'ensemble du processus de mise en conformité des normes utilisées dans la sphère financière avec la norme ISO 20022 qui régleme la production de nouveaux standards financiers en utilisant les nouvelles techniques.

L'objectif est, d'une part, de vérifier que les messages financiers sont bien conformes à cette norme et, d'autre part, de concevoir de nouveaux messages XML en collaboration avec SWIFT, non seulement pour les banques entre elles, mais aussi dans les relations entre les banques et les entreprises. Ainsi le Registration Management Group, RMG 20022, a été créé pour valider les projets qui lui sont soumis, puis les nouveaux messages qui en découlent. Il décide des priorités et donc des plannings de développement et de publication des standards. Il met en place des SEG (groupes d'évaluation des standards) et supervise l'Autorité d'enregistrement (RA) des messages qu'il a choisis. Après avoir commencé avec le domaine des paiements et celui des valeurs mobilières l'ISO 20022 va également traiter du tracte et du forez (les traductions sont encore à trouver, mais je suggère "commerce international" et "opérations de marché").

Comment parvenez-vous à convaincre les différents pays de rejoindre, soutenir et adopter votre démarche?

Nous avons, par exemple, organisé en 2003 un colloque en Argentine qui

participe à de nombreux comités - comme dans le domaine agricole -, mais qui, jusqu'à présent, ne participe pas à nos travaux sur les services financiers ; cela nous a permis de discuter avec les acteurs locaux et de les sensibiliser à l'intérêt de participer aux travaux de normalisation internationale dans le domaine financier. De même, nous sommes allés à Mexico pour sensibiliser les professionnels. Globalement nous essayons de convaincre les pays d'Amérique du Sud, encore peu présents dans le TC 68, de venir nous rejoindre.

Banques et assurances : Le guichet virtuel en ligne... de mire

Frédéric Alin,
Revue Banque, Octobre 2006

Les équipes de Sopra Group ont réalisé récemment un benchmark qui donne des indications sur les stratégies suivies et les limites actuelles d'Internat, limites dues en grande partie au non-alignement des SI avec ces nouveaux processus de distribution.

Un Français de plus de 15 ans sur deux est un internaute. Et chaque Français de plus de 15 ans a, tôt ou tard, besoin d'une banque et d'une assurance. Le challenge est donc intéressant à relever pour les établissements financiers : utiliser Internet pour attirer, séduire et capter les prospects, puis les fidéliser et développer leur consommation. Mais les dispositifs mis en place ne sont pas tous à la hauteur de l'enjeu.

Une présence minimale sur Internet

Aujourd'hui, toutes les banques disposent d'une vitrine institutionnelle, d'un site commercial et d'un espace client. Les fonctionnalités réservées aux clients concernent la gestion des comptes, les virements, les systèmes de communication avec l'agence, l'assistance. La promotion d'offres et de produits annexes est peu développée, et rarement connectée aux événements ou opérations sur les comptes. Concernant les virements, la plupart des services en ligne proposent une sécurité reposant sur un certificat ou des codes transmis par courrier postal. Enfin, concernant l'édition des relevés de compte, une banque propose un tarif préférentiel sur la Carte Bleue si le client renonce aux relevés papier et se contente de la consultation en ligne.

Des mises en relation parfois chaotiques

Si les alertes SMS sont proposées dans 80 % des cas, le contact personnel avec son gestionnaire n'est présent que dans 20 %. Aucun établissement ne permet d'établir une relation de type "chat", très peu de Web call back. Parfois l'adresse mail du conseiller apparaît dans l'espace client voire, dans un cas, avec sa photo. Par ailleurs, dans les parties destinées aux prospects, les questions de nature commerciale ne font l'objet d'une véritable réponse que dans la moitié des cas. Dans l'autre moitié, aucune réponse n'est intervenue une semaine après la question.

Comment attirer les prospects ?

C'est sans doute un point faible des dispositifs existants. Si les espaces clients font l'objet d'investissements significatifs, Internet est peu utilisé pour la conquête. La présentation aux prospects fait l'objet majoritairement d'un ciblage : particulier, professionnel, entreprise. Pour se distinguer, une banque propose d'aider à concevoir sa maison dans le cadre d'un projet immobilier, avec une estimation du coût de construction. Une autre invite l'internaute à visiter les bâtiments de la banque en 3D. Une troisième propose le téléchargement d'une barre d'outils pour assurer l'internaute qu'il est bien en train de naviguer sur un site de la banque et qu'il n'est pas victime de phishing. Mais il reste difficile de percevoir l'atout d'une banque parmi les autres, selon différentes natures de besoin.

Concernant les établissements qui proposent à la fois des produits bancaires et des assurances, il n'existe quasiment aucun lien entre les dispositifs en ligne.

Des dématérialisations encore partielles

La souscription en ligne n'est que rarement complète, que ce soit pour l'ouverture d'un compte, une demande de prêt, voire un virement pour certaines banques. La dématérialisation s'arrête à la question de la signature électronique, à la valeur juridique de cette signature et des pièces justificatives numérisées (bulletins de paie pour un prêt, par exemple). Internet permet de préparer le dossier de souscription, mais la procédure se conclut presque systématiquement par l'édition de la demande et l'envoi par courrier du formulaire signé de manière manuscrite et des pièces justificatives.

La demande de prêt personnel est, en revanche, dans certains cas, totalement dématérialisée pour les clients disposant déjà d'un compte bancaire et pour lesquels les contrôles sont simplifiés et la procédure allégée.

La dématérialisation "totale" soulève la question du modèle économique du réseau commercial (commerciaux salariés, agents, courtiers). Un exemple révélateur: un assureur vient de mettre en ligne un de ses premiers services dit "dématérialisé", il s'agit d'une demande de devis pour une assurance automobile ; le client fait sa demande sur Internet et lorsqu'il la valide, le processus conduit la demande à travers les SI existants jusqu'au poste de travail de l'agent commercial qui a pour mission de répondre au prospect sous 24 heures, par téléphone ou par mail. Le changement reste limité... Pour un assureur, il subsiste une réticence à proposer des services en ligne alors que

la distribution des produits est confiée historiquement à des agents (2/3 des assureurs), eux-mêmes peu intéressés par le canal Internet car leurs méthodes de vente traditionnelles restent efficaces et suffisantes.

Dispositifs Internet centraux et organisation régionalisée

Les banques à structure régionalisée souffrent d'une difficulté à conjuguer la centralisation des dispositifs Internet et la proximité géographique des agences. S'il existe toujours un niveau national, au moins pour s'adresser aux prospects, les sites régionaux se rapprochent de leurs clients. Et même si un effort de mutualisation est effectué pour harmoniser les systèmes, on note souvent des phénomènes de rupture entre un processus d'avant-vente initié sur le site national, et que l'on doit reprendre depuis le début sur le site de sa région car la jonction entre les systèmes n'est pas totalement assurée.

Adapter périodiquement les méthodes de référencement

Certains établissements sont totalement absents des résultats de recherche sur des requêtes basiques (prêt personnel, achat immobilier...). Certains sites proposés selon le protocole sécurisé https ont même un pagerank de Google nul. L'accessibilité des sites est, elle aussi traitée de manière hétérogène. Si un tiers des assureurs ont manifestement fait des efforts pour appliquer les normes et standards du WAI (initiative pour l'accessibilité du Web), seule une banque sur 10 semble avoir investi dans ce domaine.

Le potentiel existe

L'utilisation d'Internet par les établissements financiers se concentre sur deux thèmes : la présence institutionnelle et les opérations courantes à faible valeur ajoutée. La prospection

est délaissée et sans doute faudrait-il étudier comment Internet pourrait agir efficacement pour attirer un prospect, ou conserver un client quand la situation devient tendue (augmentation des tarifs, produits non compétitifs, dialogue peu arrangeant en position débitrice...). Lorsqu'elle sera moins coûteuse et plus user friendly, la sécurisation des transactions via Internet apportera un

nouveau potentiel de services en ligne dématérialisée, mais il restera à reconfigurer le modèle économique de la distribution entre les réseaux traditionnels et les nouveaux canaux, et à faire évoluer les systèmes d'information pour que le client final soit enfin, considéré comme un véritable utilisateur dans le cadre des opérations à distance.

CARTES DE PAIEMENT : La monétique française, un modèle avant-gardiste en mutation

Supplément « informatique » octobre 2006 / revue Banque

La monétique française a longtemps été pionnière, mais pour combien de temps encore? Le développement des technologies, notamment via la puce et Internet, ainsi que l'ouverture européenne, remettent en cause les systèmes informatiques en place. Verra-t-on émerger de nouvelles formes mutualisées d'infrastructures? De nouveaux acteurs et opérateurs?

La monétique va-t-elle suivre la route ouverte ces dernières années par les domaines Titres, Épargne et Crédit et s'orienter vers la mise en oeuvre de grandes plateformes de gestion mutualisées ? La monétique française a été construite pour être au service du réseau commercial de la banque de détail. La problématique de l'harmonisation des règles d'utilisation et d'acceptation s'est donc présentée comme un chantier interbancaire. Ce fut la naissance du GIE Cartes Bancaires (CB). Les règles interbancaires ont défini les spécifications techniques que devaient respecter l'ensemble des établissements bancaires en France : formats d'échanges nationaux, systèmes de sécurité, carte à puce...

Les choix qui ont alors été faits ont permis aux banques de vulgariser l'usage de la carte, qui est aujourd'hui, l'un des moyens de paiement les plus utilisés dans le monde. L'interbancaire a apporté les éléments essentiels de sa réussite:

- l'interopérabilité absolue;
- des coûts extrêmement réduits ;
- une fraude quasi inexistante.

Le modèle monétique français est unique et, par bien des points, avant-gardiste, encore aujourd'hui. Il a d'ailleurs servi d'exemple à de nombreux pays, francophones dans la majorité des cas. Cependant, les avancées technologiques de ces dernières années ont permis au reste du monde de combler une partie de son retard. MasterCard et Visa ont joué un rôle essentiel dans la généralisation de la carte à puce. Les nouvelles normes EMV (Europay International MasterCard et Visa) s'imposent aujourd'hui à tous les opérateurs de carte sur les cinq continents. L'environnement mondial avance à pas de géant et pousse le marché français à réagir. L'entrée sur le territoire de l'une des plus grosses banques internationales ne manquera pas de bouleverser les équilibres. Quels seront les choix des grands opérateurs nationaux?

Des enjeux stratégiques

L'ensemble des systèmes monétiques des établissements bancaires français fonctionne, aujourd'hui, selon un mode privatif national, différent de celui qui a été mis en place par MasterCard et par Visa pour les échanges internationaux. Rien de bien gênant, en réalité, car des passerelles techniques assurent le passage entre les deux : Europay France pour les transactions MasterCard, Carte Bleue pour Visa. Chacune assure la transformation des formats d'échange pour les flux entrants, et pour les flux sortants. Ce principe a pour énorme avantage de prémunir les banques françaises de tout impact technique lié aux différences entre les règles et formats

nationaux CB et ceux imposés par MasterCard et Visa. Mais aucun système autonome ne peut jouir de son indépendance éternellement s'il interagit avec le monde extérieur. Les exploitations monétiques interbancaires subissent de très nombreuses pressions externes :

- évolution des normes internationales imposées par MasterCard, Visa et la communauté européenne;

- mutations technologiques ouvrant sans cesse de nouvelles possibilités;

- nouveaux produits et services demandés par les utilisateurs ;

- nouveaux métiers naissant de l'éclatement des barrières géographiques et des principes économiques traditionnels.

Des normes internationales

Europay International MasterCard et Visa (EMV) ont collaboré durant de nombreuses années afin de définir les règles liées à l'utilisation de la carte à puce dans le monde. Ces normes sont aujourd'hui en vigueur et doivent être adoptées par l'ensemble des 23000 banques, membres des réseaux Visa et MasterCard. Émetteurs et acquéreurs doivent migrer d'une technologie vieille de plus de quarante ans - la piste magnétique - vers un support en silicone, la puce. Les banques françaises ont réalisé cet investissement il y a longtemps déjà, bien avant le début des premières discussions EMV. Malheureusement, les puces françaises et EMV ne sont pas compatibles. La conclusion, inévitable, est la réémission de l'ensemble des cartes MasterCard et Visa et la mise à jour de l'intégralité du parc d'acceptation (TPE, DAB, GAB). Les banques françaises n'ont pas pu, cette fois, se protéger et éviter les investissements imposés par le monde extérieur.

Une monétique européenne

La Commission européenne souhaite

la mise en place d'un espace bancaire uniforme et harmonisé, le Single European Payments Area (SEPA). L'un des projets du SEPA est de voir émerger une carte européenne. Le principe de fonctionnement pourrait ressembler à un environnement cartes bancaires à la taille européenne, englobant les 25 États membres.

Un tel projet ne manque pas de soulever bon nombre de questions :

- une nouvelle marque d'émission verra-t-elle le jour? - quel sera le rôle de Visa et de MasterCard?

- un nouveau réseau d'acceptation devra-t-il être créé en Europe?

- l'expérience du GIE CB servira-t-elle d'exemple?

- la monétique interbancaire française survivra-t-elle dans sa forme actuelle?

Des mutations technologiques

L'impact des nouvelles technologies sur les systèmes d'exploitation des émetteurs et des acquéreurs est considérable. Internet a fait éclater les frontières pour ouvrir un espace virtuel aux possibilités infinies. Réseau mondial ouvert à tous, le Web est accessible n'importe où, n'importe quand:

E-Commerce. Les ventes sur Internet transcendent les relations traditionnelles qui lient l'acheteur, le commerçant et l'acquéreur.

SET, SSL, Secure Code. Les protocoles d'échanges sécurisés se développent afin d'assurer aux utilisateurs la confiance qu'ils exigent.

XLM. Ces nouveaux formats de fichiers facilitent des échanges de données entre opérateurs... Les systèmes monétiques traditionnels intègrent-ils ces nouvelles technologies ? Si ce n'est pas encore le cas, combien de temps pourront-ils survivre dans leur forme et leur fonctionnalité actuelles?

De même, la puce n'est pas seule-

ment une avancée technologique majeure. C'est également une opportunité marketing qui doit permettre aux banques et autres opérateurs d'offrir des produits parfaitement adaptés aux besoins de leurs clients (encadré). Ces solutions sont déjà en place dans de nombreux pays, sous des formes variées. Ils arrivent peu à peu sur le territoire national. Mais leur valeur technologique impose souvent aux opérateurs de mettre en place des chantiers de développements informatiques coûteux.

Quelques exemples:

-Les produits *corporate*. Au-delà de l'outil de paiement, ces produits sont en réalité des solutions organisationnelles et comptables développées spécialement pour les entreprises et les entités publiques. La gamme est large et s'applique à résoudre trois problématiques :

- les frais de voyage et de représentation (Carte Corporate ou Carte Affaire, Carte Logée),
- les achats de services et de biens hors production (Carte d'Achat),
- la gestion des flottes de véhicules carburant et entretien (Carte "Fleet").

Pour émettre ces cartes très spécialisées, les banques doivent être capables de maîtriser trois éléments nouveaux: des profils d'autorisations par porteur, basés sur la structure hiérarchique de l'entreprise; une facturation flexible adaptée aux règles comptables ; enfin, la production des données électroniques détaillées allant jusqu'à la dématérialisation complète de la facture. L'ampleur technologique est telle que les banques décident souvent de ne pas développer ces produits sur leurs chaînes monétiques traditionnelles et de faire appel à des plateformes indépendantes, spécialement conçues pour ces solutions particulières. Mais la multiplication des systèmes parallèles

est-elle une solution viable à long terme?

- Le crédit revolving. C'est le modèle anglo-saxon fondé sur des techniques de scoring sophistiquées. L'objectif de la banque est, dans ce contexte, d'attirer le plus grand nombre de clients possible tout en maîtrisant son risque global. La qualité du scoring est donc la clef de voûte du système. La rentabilité du portefeuille-clients repose ensuite sur trois piliers que sont la promotion marketing, la gestion d'indicateurs de performance, et le recouvrement des créances.

Les systèmes informatiques qui sont utilisés pour gérer les portefeuilles de cartes revolving sont spécialisés et adaptés à ces problématiques. La monétique interbancaire française est-elle prête à se lancer dans ce nouveau métier?

- La fidélisation. Dans le métier de la carte, la fidélisation est généralement liée aux produits co-branlés et affinitaires. Les règles interbancaires n'autorisent pas, pour l'instant, l'émission de ce type de carte, qui existe pourtant dans de nombreux pays depuis plus de vingt ans. Le principe est simple : la banque s'associe avec une entreprise privée ou une association, pour commercialiser une carte portant le nom des deux entités. La banque apporte son savoir-faire monétique et sa capacité à communiquer avec l'ensemble de sa base clients, au travers des relevés mensuels ou autres lettres d'information périodiques. L'entreprise apporte sa compétence marketing fondée sur la connaissance de ses propres clients. Ces ressources mises en commun doivent aboutir à la création d'un programme de fidélisation attractif. Dans le cas du co-branding, les avantages marketing sont dirigés vers le client. Dans le cas de l'affinitaire, les bénéfices vont à l'association... à chacun sa motivation.

L'établissement émetteur de ce type de

carte doit impérativement posséder les systèmes permettant d'accueillir et de traiter les données marketing de segmentation. Ils doivent ensuite être capables de gérer de manière parfaitement intégrée les programmes de fidélisation et les chaînes monétiques. Les plus grands émetteurs de ce type de carte, tels que MBNA aux États-Unis, appuient leurs compétences sur des systèmes extrêmement performants.

De nouveaux services

Le développement des technologies informatiques permet d'offrir des services de plus en plus adaptés à la demande des utilisateurs. La tendance qui se dessine un peu partout dans le monde est la "proximité". L'objectif est la mise à disposition du service le plus près possible de l'utilisateur : chez lui, sur ses trajets quotidiens, selon ses habitudes... L'opérateur bancaire possède un certain nombre de possibilités qu'il peut exploiter comme par exemple :

- le terminal de paiement électronique (TPE) chez le commerçant lors du paiement par carte. Un type de service possible est le cash back, très développé en Belgique, où l'acheteur peut choisir de majorer le montant de sa transaction afin d'obtenir le solde en liquide.

- les distributeurs et guichets automatiques de banque (DAB, GAB) lors du retrait d'argent ou de la consultation des comptes. En Afrique du Sud, il est possible de payer ses factures d'eau, d'électricité ou de GSM à partir de n'importe quel GAB.

- au travers des services offerts par la banque en ligne sur Internet. En Suède, certaines banques permettent à leurs clients de consulter leur compte de fréquent flyer avec la compagnie aérienne partenaire, et de bénéficier d'offres promotionnelles de voyage.

De nouveaux métiers

Les métiers liés à la carte se multi-

plient donc, allant souvent vers une plus grande sophistication. Les marchés s'ouvrent et les clients s'informent, poussant les banques à étendre leur gamme de services, tout en développant de nouvelles compétences. Les programmes multinationaux en constituent un exemple. Sur les traces des grandes multinationales nord-américaines, les entreprises européennes centralisent leurs achats de services de la même façon qu'elles le font pour les biens et les produits. Les programmes de Carte Affaire se négocient aujourd'hui pour l'ensemble des pays dans lesquels l'entreprise est implantée. Elle publie un appel d'offres international pour sélectionner une solution unique applicable partout : un interlocuteur unique, un contrat cadre global, une seule négociation de prix, un produit uniforme, le même niveau de service, une intégration comptable centralisée... Que faut-il faire pour qu'une même banque puisse émettre une Carte Affaire à son client entreprise non seulement en France, mais également en Chine, en Australie, au Brésil, ou en Amérique du Nord? Existe-t-il des systèmes informatiques conçus pour ce type d'activité internationale? Peut-on s'appuyer sur les réseaux internationaux comme MasterCard et Visa? Les acquéreurs ont également leur mot à dire. L'acquisition centralisée est une technique permettant de signer un contrat monétique unique avec un commerçant et de traiter la totalité de ses flux pour plusieurs pays où il est implanté. La grande banque britannique Royal Bank of Scotland (RBS) est l'un des grands spécialistes mondiaux de l'acquisition centralisée pour les compagnies aériennes et les grandes chaînes d'hôtels. Les paiements par carte sont tous rapatriés en Angleterre pour y être traités sur une plateforme dédiée unique. L'effet de masse permet à la banque d'offrir des conditions commerciales extrêmement avantageuses à ses clients. Cependant, une telle plateforme

monétique d'acquisition répond à des règles de fonctionnement très spécifiques comme les traitements en multidevises. Cette technologie complexe n'existe que chez quelques opérateurs dans le monde. Qu'en est-il des acteurs français? Une technique d'acquisition des flux monétiques qui est apparue en France il y a seulement deux ou trois ans est le DCC (Dynamic Currency Conversion). Le DCC est l'option offerte aux porteurs de cartes étrangères de choisir la devise de règlement sur le TPE, chez le commerçant directement. Ainsi, un touriste japonais en vacances à Paris peut choisir d'effectuer sa transaction en yen sans devoir passer par l'euro. Il n'y a donc pas de conversion de devise faite sur son relevé d'opération, par sa banque émettrice au Japon. Les banques qui offrent ce service ont fait appel à un prestataire technique basé en Irlande, et qui s'est fait une réputation internationale dans la technologie multidevises. Cette technologie est-elle chère à acquérir? Est-elle difficile à maîtriser?

Une période de mutation

Les banques vont être nécessairement conduites à dynamiser et enrichir leurs offres cartes. Cela ne sera pas

sans conséquences sur les systèmes d'information actuellement utilisés et nécessitera de répondre aux deux questions, principales, que se posent déjà les responsables informatiques à savoir :

- que fait-on des systèmes en place aujourd'hui?

- quel type de système faudrait-il développer pour subir le moins de pression possible dans l'avenir? Le marché devrait s'organiser autour de quelques grands acteurs capables de transformer ce potentiel d'évolution en leviers de croissance, de valeur et de développement. Les autres groupes bancaires, et nouveaux opérateurs (assureurs, grande distribution, opérateurs téléphoniques...), devront faire preuve de réactivité et pourraient être tentés de rejoindre, à terme, des alliances en matière de distribution ou de plateformes technologiques de services mutualisées. La volonté affirmée de certains opérateurs et l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs - par exemple PAR TECIS (PARTnership for European Card Information System) joint venture entre BNP-Paribas et Natexis Banque Populaire - s'inscrivent dans cette dynamique. Nous entrons, c'est certain, dans une période d'évolution et de mutation d'envergure.

Le Marché Boursier : des échanges en hausse

Lette du CMC ,Septembre 2006

Le bilan au premier semestre de l'année en cours du marché boursier montre que la place casablancaise reste dans le prolongement des performances enregistrées au cours de la dernière année. Elle réalise des performances globalement satisfaisantes en maintenant un trend haussier. L'évolution de l'ensemble des baromètres de la place reflète cette tendance. La vigueur des échanges atteste de la vitalité du marché. Le volume des échanges montre que les investisseurs gardent leur confiance dans la place. Les principaux indicateurs du marché dégagent des gains appréciables. L'évolution des indicateurs sectoriels est globalement positive. Conséquence de la hausse des cours, la capitalisation boursière de la place s'est renforcée.

La Place casablancaise a été très animée durant le premier semestre 2006. Les transactions ont drainé un volume global de 51 milliards de dirhams sur les deux compartiments du marché. Au niveau du compartiment actions, le volume des échanges a progressé de 349,5 % pour ressortir à 45 milliards de dirhams. L'engouement des investisseurs s'est traduit par une envolée des cours et donc des indicateurs boursiers. Le MADI et le MADEX ont ainsi réalisé des gains semestriels respectifs de 29,51 % à 7173,71 points, et 33,09% à 5 801,14 points. La capitalisation boursière s'est appréciée de 73 milliards de dirhams. Autre élément positif, le premier semestre a été marqué par l'introduction en Bourse de quatre nouvelles sociétés.

**UN BILAN SEMESTRIEL
LARGEMENT POSITIF**

Au terme des six premiers mois de l'année, les échanges sur les deux compartiments du marché boursier - actions et blocs- ont drainé un volume de 51 milliards de dirhams, contre 31,2 milliards de dirhams à la même période de l'exercice précédent, soit une progression de 63,5%. Cette évolution est d'autant plus significative que plus de 88% du volume des transactions enregistrées, soit 45 milliards de dirhams, ont concerné le marché actions. La valeur Ittisalat Al-Maghrib a attiré un volume de plus de 10,6 milliards de dirhams, soit environ le quart des échanges du marché central actions. Les échanges cumulés sur le marché de blocs ont atteint un volume de 6,18 milliards de dirhams, enregistrant un recul de 70,81 % par rapport à la même période de l'exercice 2005. La teneur des transactions reflète l'engouement des investisseurs toutes origines et tout calibres. Les institutionnels locaux et étrangers comme les petits et gros porteurs ont été attiré par les perspectives du marché. Cette attractivité a pour origine le potentiel de gains qu'offre ce mode de placement comparativement aux autres instruments. Ainsi, les progressions des indices MASI et MADEX se sont établies respectivement à 29,51 % et 33,09%.

Si les indices du marché affichaient à fin juin des performances satisfaisantes, les courbes MASI et MADEX montrent que l'évolution n'a pas été uniforme durant ces premiers six mois de l'année en cours. En effet, après une phase d'euphorie durant plus de quatre mois, entretenue par les bons résultats réalisés par les sociétés cotées au titre de l'exercice 2005, et qui a conduit le MADI à une performance annuelle de 54%, le

marché a enregistré dans une seconde phase une correction salvatrice mais trop brusque laquelle a ramené le gain annuel du marché au dessous de 20%. Certains investisseurs qui ont hésité à investir sur le marché boursier ont déchanté en voyant les cours des actions de leurs portefeuilles dégringoler. Le spectre de l'année 1999 a même un peu plané sur la place semant le doute sur les intentions de certains investisseurs. Ce repli a été accentué par de nombreux détachements de coupons consécutifs à des distributions de dividendes par plusieurs sociétés cotées (Afriqula Gaz, IAM, Lafage, Holcim, Samir, Brasseries du Maroc, Branoma, Crédit du Maroc, Egdom, BMCI, Agma Lahlou - Tazi, Sonasid, BCP, etc.) et qui se sont traduits par des ajustements de cours. Toutefois, le marché n'a pas tergiversé longtemps. Dans une troisième phase, il s'est ressaisi et a repris son trend haussier qui se poursuit actuellement et qui devrait se consolider si les entreprises cotées arrivent à réaliser des résultats semestriels positifs.

RENFORCEMENT DE LA CAPITALISATION

Conséquence de la hausse des cours des titres cotés, la capitalisation boursière de la place s'est renforcée de 73 milliards de dirhams pour ressortir à 325,19 milliards de dirhams, représentant ainsi plus de 70 % du PIB national. La quasi-totalité de la hausse de la capitalisation est consécutive à l'appréciation des cours des titres cotés. L'impact des apports des sociétés nouvellement introduites (Risma, Madiaco et cartier Saada) au cours du semestre sur la capitalisation boursière de la place demeure négligeable. Dominé par les valeurs phares, l'animation du compartiment central était, l'oeuvre d'une valeur vedette, à savoir Maroc Telecom. De concert avec les bancaires BMCE Bank, Altijariwafa bank, la SNI et, dans une certaine

mesure, Managera et Risma, cette valeur continue de polariser l'essentiel du négoce. Orientée à la hausse, l'action de l'opérateur historique des télécommunications continue de détenir la palme. Les bancaires ne sont pas en reste avec l'échange de BMCE Bank et Attijariwafa Bank. En analysant l'évolution des indices sectoriels, on relève que Pétrole&Gaz, BTP et Banques ont surperformé les indicateurs de marché avec des performances sectorielles respectives de 52,87 %, à 7 406,73 points, 50,80% à 13 883,8 points, et 41,93%, à 5 853,85 points. A l'opposé, les indices des secteurs Transport et Agroalimentaire/Production ont affiché des contre-performances respectives de 22,65% à 867,3 points, et 15,9%, à 7 406,73 points.

DES PERSPECTIVES ATTRAYANTES

Dans un marché appelé à être porté par la cascade des résultats semestriels des sociétés cotées, la Place casablancaise pourrait fort bien conforter ses gains engrangés au cours du premier semestre et tout au long de l'été 2006. Les séances de l'automne seraient d'emblée placées sous de bons auspices, cette tendance est d'autant plus prévisible que nombreuses sont les entreprises de la cote qui, devant dévoiler leurs résultats au titre du premier semestre, pourraient livrer des résultats attrayants. A côté des grosses capitalisations, on s'attend même à ce que certaines small caps créent des surprises. Ce qui, au demeurant, s'inscrirait dans le sillage de la tendance boursière ascendante des dernières séances et au terme desquelles les principaux indicateurs du marché casablancais ont flirté avec le vert. En fin de mois écoulé, et bien qu'ayant eu tendance à évoluer en dents de

scie, le Masi et le Madex ont fini par tirer vers le haut leurs performances annuelles. L'indice des valeurs du continu a vu ses gains cumulés depuis le début de l'année graviter autour de 42,09%, alors que celui des valeurs les plus actives a fait tourner ses performances annuelles autour de 46,58%. Dopé pour l'essentiel par l'action de l'opérateur historique des télécommunications, Maroc Telecom, l'essentiel du négoce s'est effectué sur le marché central. L'orientation globalement positive de la Bourse des valeurs de Casablanca a été mise à profit par l'ensemble des secteurs de la cote qui ont évolué en territoire positif. Avec la première capitalisation de la place Maroc Telecom qui pèse pour près de 35 %, l'indice des télécommunications s'apprécie de 32,54 % à 1.942,21 points, celui des bancaires de 51,94 % à 6.387,87 points. Logés presque dans la même enseigne, les sociétés de portefeuille et holding ont pris 25 %, à 5.896,59 points, tandis que l'indice des assurances à 1.873,65 points s'est accru de 25,80 %. A noter que concernant le bâtiment et les matériaux de construction, l'indice culmine à 66,73 % à 15.350,22 points.

Pour sa part, l'indice de l'immobilier caracole de 43,83 % à 14.139,36 points. En revanche, l'indice des agroalimentaires, grevé par Lesieur, Cosumar et dans une moindre mesure par Centrale Laitière, continue de chuter en marquant une baisse de régime de 16,45 % à 7.358,13 points. Idem pour l'indice de la sylviculture et papiers qui se déprécie de 13,46 % à seulement 256,60 points. Les estimations et prévisions établies, pour le troisième trimestre 2006, laissent entrevoir un prolongement des tendances récentes qui serait donc justifié par les performances de certaines entreprises cotées.

LES SÉANCES DU DERNIER MOIS

Côté performances, l'assembleur Berliet a détenu la palme.. Le brasseur Branoma a bondi, talonné d'assez près par Aluminium du Maroc.. IB Maroc a signé un retour assez remarqué. Les séances de ce dernier mois n'ont pas été profitables à la minière SMI. Dans ce même lot des contre performances, Afrika Gaz et Maroc Leasing se sont effrités. Ces performances semblent s'inscrire dans le sillage des tendances aoûtiniennes et à l'issue desquelles l'indicateur de toutes les valeurs cotées et le Madex se appréciés respectivement de 11,5% à 7.872.15 points et de 12,0 % à 6.388.58 points. Leurs gains annuels se sont renforcés à 42,12% pour le Masi et à 46,57% pour le Madex. La capitalisation globale du marché boursier s'est élargie de 12,2% à 365,4 MMDH. Avec un tel niveau de valorisation, la Bourse des valeurs de Casablanca offre un rendement de dividende estimé à 3,5% en 2006. Ayant coïncidé avec la période estivale et en l'absence d'annonces importantes pour les valeurs cotées, le chiffre d'affaires du mois d'août s'est établi à 5,8 MMDH, s'inscrivant en repli de près de 17% comparativement à son niveau enregistré en juillet dernier. Focalisée sur le marché central, la volumétrie des transactions a été principalement brassée par les échanges sur Addoha qui s'est accaparé plus de 55% de parts à 2,03 MMDH. Dans une proportion moindre, Maroc Telecom a drainé 40,2 % du flux transactionnel à 1,47 MMDH. Les valeurs BMCE Bank et ONA ont polarisé respectivement 10,7% et 8,0% du volume total.

La Bourse de Casablanca comptera désormais un nouveau secteur à sa cote; la distribution du

matériel informatique. Cette initiative est l'œuvre du leader du secteur, la société Distrosoft Maroc. Pour l'exercice 2006, Distrosoft s'attend à un chiffre d'affaires de 360 millions de DH.

C'est dans cette optique que l'entreprise ambitionne de devenir la première société de distribution informatique à s'introduire en Bourse et donner ainsi de l'élan à un secteur en pleine expansion. En témoigne l'offre Maroc offshoring et la signature du Contrat Progrès 2006-2012 entre le gouvernement et les professionnels.

Le Maroc connaît une évolution importante en matière de réformes financières et bancaires

Economap – 20/11/2006

Le Maroc, par le biais de l'ensemble des réformes financières et bancaires qu'il a adoptées depuis 1993, connaît une évolution très importante au point qu'il devance actuellement beaucoup de pays dans ce domaine, notamment ceux ayant le même niveau de développement, a affirmé M. El Hadi Chaibainou, directeur général du Groupement Professionnel des Banques du Maroc (GPBM).

"Ces réformes des secteurs bancaire, financier, de la bourse et des marchés de capitaux sont audacieuses comme le témoigne, d'ailleurs, l'importance des chantiers ouverts actuellement par le Royaume selon une vision claire, réaliste et intelligente", a ajouté M. Chaibainou dans un entretien à la MAP en marge des travaux du 32-ème congrès de l'Association Interarabe des Cambistes (ICA) tenu actuellement à Marrakech.

"Notre pays est en plein mouvement et il y a de grands changements positifs qu'il faut reconnaître", a-t-il dit, mettant en relief les atouts dont dispose le Maroc en la matière, notamment la croissance rapide de son économie, la pertinence de sa politique libérale de commerce extérieur, ainsi que sa position géographique (carrefour des courants commerciaux et financiers).

Le Royaume dispose également d'énormes compétences humaines très qualifiées dans le domaine des marchés financiers, en témoigne le nombre important de cerveaux marocains qui travaillent dans de grandes sociétés et organismes spécialisés dans ce domaine à travers le monde, a-t-il poursuivi.

Evoquant l'organisation de cette manifestation au Maroc, M. Chaibainou a tenu à expliquer qu'il s'agit là d'un signe de confiance à l'égard du Royaume, pays ouvert, tolérant et évolué techniquement sur les plans des marchés financiers et de capitaux.

C'est une occasion pour les experts arabes et marocains en particulier d'échanger leurs idées, leur savoir-faire et leurs expériences et de s'ouvrir sur les nouveautés dans ce domaine, a-t-il expliqué, qualifiant "d'enrichissante" cette rencontre qui regroupe également des experts internationaux et des représentants de grandes institutions financières internationales.

Cette rencontre, qui se tient sous le thème "Saisir les opportunités", revêt également une importance capitale pour le Maroc en général et pour la ville de Marrakech en particulier, notamment sur le plan touristique, puisqu'elle sert d'occasion pour les congressistes de découvrir l'ensemble des potentialités et de toucher de près l'authenticité et l'hospitalité du peuple marocain, a-t-il expliqué.

"Les quelque 500 participants à ce congrès seront nos ambassadeurs auprès de leurs pays", a souligné le directeur général du GPBM, qualifiant le thème de cette édition de "très important". L'importance du thème choisi se justifie, selon M. Chaibainou, par le fait que les congressistes sont unanimes à considérer que l'investissement dans les marchés de capitaux figure parmi les meilleures opportunités à saisir.

"Actuellement, avec les réformes dans nos pays et les liquidités dans les pays

pétroliers il y a beaucoup d'opportunités à saisir", a-t-il estimé.

M. Amr Youssef El-Ganainy, président de l'Association Interarabe des Cambistes (ICA) s'est félicité, quant à lui, de la tenue au Maroc de ce congrès qui, a-t-il dit, permet l'établissement de liens de contact entre les experts arabes et leurs homologues marocains et l'examen des dernières nouveautés enregistrées dans le domaine des marchés financiers. Ainsi, les congressistes ont eu l'occasion de se pencher sur l'examen de plusieurs questions se rapportant, entre autres, à l'économie dans le Moyen-Orient, aux facteurs de fluctuation du dollar et des autres devises, à l'inflation et aux marchés financiers des pays arabes.

Après avoir mis en relief l'importance du rôle du cambiste, M.El Ganainy a insisté sur la nécessité pour ces agents de se doter de qualités particulières et de grandes qualifications professionnelles, à même de mener leurs missions dans les meilleures conditions possibles. M. Mouhssine Cherkaoui, responsable au Groupe des Banques Populaires du Maroc, a, de son côté, fait savoir que le Royaume est actuellement dans une phase de développement, puisque la banque centrale est devenue de plus en plus sensible aux opérations et instruments de couverture qu'elle pourrait mettre à la disposition des opérateurs commerciaux et financiers afin que ces derniers se mettent au diapason de leurs concurrents étrangers.

M. Cherkaoui a fait remarquer également qu'il y a une courte expérience qui se forme pour les salles de marchés et qui sont actuellement beaucoup plus professionnelles par rapport à leurs consœurs américaines et européennes, estimant que celles-ci, même s'elles n'ont pas la même taille et ne disposent pas des mêmes instruments, demeurent, au moins, identiques en ce qui concerne les produits basiques.

"Maintenant il y a un travail énorme de sensibilisation qui se fait avec la banque centrale, l'Office de change et le Trésor de manière à ce que les opérateurs de marchés puissent proposer également des choses concrètes en fonction de l'évolution des besoins en la matière", a-t-il rappelé, notant que des produits structurés et très sophistiqués commencent à faire leur entrée sur le marché permettant, ainsi, une meilleure gestion de la trésorerie.

Crises du sens, défis du management

Olivier Vassal

L'Expansion, Juin 2006

La crise du sens fait partie de ces problématiques auxquelles il est impossible de demeurer indifférent lorsqu'on s'intéresse au monde du travail et des entreprises. Des DRH qui constatent que « le don de soi ne va plus de soi... » aux dirigeants qui déplorent le manque d'envie collective, en passant par les syndicats qui stigmatisent la dévalorisation du travail sous les coups de boutoir d'un « système indifférent au mérite dès lors que des intérêts financiers à court terme sont en jeu ». Pas un mois ne passe désormais sans qu'un ouvrage, un sondage, un événement vienne nous rappeler l'acuité de la question.

Entre les sondeurs, qui constatent une défiance croissante envers la grande entreprise et son management, et les sociologues, qui décrivent une société avide de jouissance immédiate, qui ne veut plus « perdre sa vie à la gagner », on serait tenté d'aller vite en besogne. Et, face à un phénomène qui suscite moult analyses et commentaires, de conclure trop hâtivement, de confondre les effets et les causes, les opinions et les faits, le mal et ses symptômes. Car, dans ce domaine, le réel ne se laisse pas facilement appréhender. Tel un naturaliste, il convient de fournir un vrai effort d'observation et d'analyse avant de porter un jugement, de tirer une conclusion.

Symptômes et manifestations

Tout d'abord qu'appelle-t-on le sens ? Pour les philosophes, il constitue le fondement de toute chose donnée. Le besoin que les personnes manifestent pour ce dernier correspond à leur désir de saisir un « au-delà » des faits et des choses. Il y a sens lorsqu'il est pos-

sible de retrouver dans les actes et les choses du quotidien la présence et la marque d'un tout cohérent. Transposée aux organisations, cette notion ne perd rien de sa force ni de sa pertinence. Le besoin de sens est certes le besoin d'une direction, mais c'est aussi la nécessité de pouvoir se référer à un tout, de pouvoir relier pour comprendre. Le sens suppose le respect de trois principes fondamentaux :

- un principe d'identité : pouvoir se référer à une totalité (un projet);
- un principe de causalité : être en mesure d'expliquer, de relier, et de comprendre;
- un principe de cohérence (ou de non-contradiction).

La crise actuelle, qui se caractérise par un mouvement de défiance à l'égard de l'entreprise en général, et de son management en particulier, est d'abord une crise de la finalité, c'est-à-dire une crise du « pour quoi » ; ce qui recouvre, au niveau individuel, la capacité à donner une justification à ses actions, ses efforts, voire à ses renoncements ou à ses sacrifices. Au niveau collectif, c'est la possibilité de se référer

à une raison d'être, une vision, une ambition, en d'autres termes à un projet, susceptible de conférer sa légitimité à telle réforme, tel rapprochement, telle restructuration...

En second lieu, si crise il y a, elle prend aussi sa source dans la somme des contradictions vécues au quotidien qui, lorsqu'elles ne sont pas gérées, détruisent le sens faire bien et faire vite, faire mieux et faire moins cher,

responsabiliser tout en accroissant le contrôle, affirmer de grandes ambitions tout en recherchant le profit à court terme... Ni gérées ni expliquées, ces contradictions deviennent autant de facteurs déstabilisants car, dans l'entreprise, donner du sens, c'est permettre à tout salarié de comprendre les choses et d'en juger par lui-même. La crise du sens a deux manifestations évidentes, l'une au niveau de l'entreprise, l'autre au niveau de la société tout entière.

Dans l'entreprise, une crise de l'adhésion

Ce n'est pas faire injure au management que de constater qu'un nombre croissant de salariés et de cadres en particulier ne parviennent plus spontanément à donner un sens aux efforts qu'ils fournissent tout en déclarant « se tuer au travail », quand d'autres, sceptiques quant aux orientations qui leur sont proposées, s'enferment tout simplement dans un rôle d'exécutants en contradiction évidente avec les responsabilités qui leur sont confiées.

Parallèlement, de plus en plus nombreux sont les dirigeants qui constatent leur difficulté à susciter l'adhésion autour d'un projet, à impulser une véritable envie collective, à donner du souffle. Nonobstant l'opiniâtreté manifestée à la tâche, les trésors d'énergie dépensés, malgré les méthodes et outils déployés, la « mayonnaise » a de plus en plus de mal à prendre. Même si, dans certains cas, on peut attribuer cette difficulté à un déficit de savoir-faire, dans la plupart des situations il s'agit de bien plus que cela. Dans une période caractérisée par son instabilité, nombre de projets d'entreprise suscitent paradoxalement le scepticisme malgré la demande de sens et de visibilité. Quels que soient les objectifs visés, on « attend de voir ».

Dans tous les cas, le manque de communication ou la difficulté à donner de la visibilité à des actions ou des choix qui, mis bout à bout, sont loin de constituer une stratégie cohérente, ne suffisent pas à expliquer ce constat. Ce qui est en cause ici c'est d'une part, le défaut de projet collectif au plein sens du terme, et d'autre part, la distanciation croissante entre le top management et les salariés et notamment l'encadrement intermédiaire.

Dans la société, une crise de la valeur travail. Si l'idée que l'on se fait du travail et de sa valeur a évolué c'est principalement sous l'effet de deux facteurs. Le premier constitue la conséquence directe du postulat postmoderne selon lequel les grands piliers de la société érigée depuis deux siècles sont défunts.

La promotion du plaisir, la valorisation du bien-être, l'hédonisme en général, ont envahi le champ social et favorisé l'avènement d'une société centrée sur la consommation. La substitution du principe de plaisir au principe de devoir a consacré la jouissance matérielle comme règle de vie. Nous sommes, depuis le début des années 80, dans l'ère du consommateur roi, l'ère du « je consomme donc je suis » consacrant l'acte d'achat comme vecteur de réalisation personnelle.

Le paradigme consumériste est allé de pair avec le sentiment assez général que le travail est par nature une aliénation et que la « vraie vie » commence après celui-ci. Sa seule justification est désormais matérielle et le temps passé à celui-ci, par définition, du temps perdu : « nous perdons notre vie à la gagner ». Du « travailler pour être », du travail facteur d'accomplissement des personnes, on est passé sans transition au « travailler pour avoir » avec des conséquences évidentes sur la motivation au travail.

Cette conception s'oppose radicalement à celle qui, à l'image de la célèbre assertion de Kant « on travaille pour l'estime de soi », faisait du travail un facteur d'accomplissement personnel et qui par là lui conférait son sens véritable. Car réduire le travail à sa valeur économique, ne le considérer qu'au travers d'un ensemble de tâches à effectuer, oublier ce qui l'entoure c'est-à-dire le contexte de son exécution et, au-delà, le projet qui lui donne son sens, revient à nier celui-ci en tant que facteur d'accomplissement des individus. C'est aussi considérer qu'il est possible d'accepter n'importe quel travail, même le moins gratifiant, sans conséquences sur son équilibre personnel.

Le second facteur à l'origine de l'évolution du sens attaché au travail est lié directement au sentiment général selon lequel celui-ci s'est dévalorisé sous les coups de boutoirs d'un système souvent indifférent au mérite, à l'effort, à la fidélité, parfois même à la compétence lorsque des intérêts financiers à court terme sont en jeu. Ainsi l'idée selon laquelle les individus, quels que soient leur compétence ou leur statut, sont de moins en moins maîtres de leur destin professionnel est devenu un lieu commun.

Des causes d'ordre managérial

Les causes de la crise du sens sont multiples et renvoient directement à la capacité du management à répondre aux évolutions structurelles du monde moderne. Ainsi, face à l'intensification du travail, face à la contraction du temps, à la pression du court terme et du temps réel, on feint toujours d'ignorer qu'une organisation se nourrit aussi d'un projet à long terme. Tous les horizons ont été raccourcis, l'affirmation d'un futur souhaité et sa traduction en politique d'entreprise ont été renvoyées aux calendes grecques. Face à la crise de l'adhésion, la

réponse partout privilégiée a consisté dans des processus participatifs destinés à susciter une adhésion de surface sans prise véritable sur les événements ni les destins individuels.

Face à la révolution des SI (système d'information), les processus d'accompagnement du changement mis en œuvre ont trop souvent été tributaires des contraintes techniques liées aux outils et de la priorité donnée au retour sur investissement.

Face à la dissociation croissante du savoir et du pouvoir, à l'exercice de plus en plus difficile que représentait le management de grands groupes évoluant sur différents marchés voire sur différents métiers, face au mouvement général de défiance envers les élites, on a chargé à l'excès la barque du leadership et promu un management qui en se focalisant sur les objectifs individuels n'a pas favorisé la coopération et la transversalité.

Face à la pression du court terme et du temps réel, face à l'intrusion des marchés dans l'entreprise, la réponse a été de raccourcir tous les horizons de gestion, d'intéresser les managers à la performance financière et de privilégier les investissements à faible temps de retour au détriment de la création de valeur à long terme. Face aux stratégies fondées sur la croissance et l'internationalisation, et à leurs conséquences en termes d'éloignement entre les centres de décision et la réalité que vivent les opérationnels, on a, d'une part, privilégié une logique de « PMEisation » de l'organisation et, d'autre part, standardisé énormément les processus et les méthodes, diminuant ainsi drastiquement la part d'autonomie laissée aux niveaux locaux, en dépit des discours convenus sur la question.

Le déficit de projet collectif

Parmi tous les facteurs responsables de la « crise du sens », le manque de

projet collectif, de projet d'entreprise au plein sens du terme, est sûrement le plus évident. Car on ne dira jamais assez que dans l'entreprise c'est le projet qui suscite l'adhésion et le management qui responsabilise. Et le management sans le projet, c'est la responsabilisation sans l'adhésion.

La première condition à satisfaire pour conférer du sens à l'action des personnes au sein d'une organisation est de nourrir celle-ci d'une raison d'être, d'une vision et d'une ambition puis de traduire celles-ci en un projet cohérent. Tandis que la vision attire et donne la direction, la raison d'être en faisant référence à une grande mission, en invoquant une vocation, incite à aller de l'avant. Et cela fonctionne aussi bien au niveau de la collectivité, du groupe, que de l'individu isolé. Savoir où l'on va mais surtout pourquoi on y va.

Mais cela ne va pas de soi. Certains y sont parvenus magnifiquement et ont construit les plus belles histoires entrepreneuriales du siècle passé. Ces organisations ont réussi à apporter des réponses à des questions très simples telles que :

- Pourquoi existons-nous ?
- En quoi sommes-nous uniques ?
- Quelle est notre vocation, notre raison d'être ?
- Qu'est-ce qui inspire notre action quotidienne ?

A ce titre, je considère que la première vraie valeur ajoutée du leadership consiste à incarner une ambition à partir d'une raison d'être et d'une vision, et à les transformer en un projet porteur de sens pour une collectivité de personnes. Car le projet d'une organisation renvoie toujours à deux oeuvres fondatrices : sa « mise en sens » et sa « mise en mouvement ». C'est à leur capacité à renouveler perpétuellement cette dynamique que l'on reconnaît les grands patrons.

Ce qui les distingue à jamais d'un simple visionnaire, c'est leur capacité à transformer, ce qui les sépare d'un gestionnaire c'est leur intuition.

L'autre élément qui rend nécessaire le projet renvoie aux ressorts psychologiques de l'action humaine. Aucun groupe ne peut se constituer durablement sans parvenir à susciter un investissement affectif de la part de ses membres. Convoquer la force et l'intelligence de salariés en contrepartie d'un bon salaire, d'un peu de reconnaissance en fin d'année et d'un plan de carrière séduisant, n'a jamais suffi. Pas plus hier qu'aujourd'hui ni demain.

Des organisations du type holding

Force est de constater que, du point de vue du fonctionnement, les tendances à l'oeuvre depuis vingt ans ont, sous prétexte de responsabilisation et de subsidiarité, transformé la plupart des sièges des grandes entreprises en l'équivalent de holdings dont le rôle est de challenger en permanence leurs divisions.

Ce type d'architecture organisationnelle relayé par un discours séduisant sur la délégation et la responsabilité, et supporté par des systèmes de reporting omniprésents, cache dans les faits un vrai problème. Car en éloignant le top management de la réalité opérationnelle des divisions et en transformant les sièges en « holdings » organisés autour d'un ensemble de « boîtes noires » opaques pour le top management dont l'activité est régulée par contrat, on favorise un processus strictement « top down » de fixation des objectifs. Ceux-ci tombent d'un sommet qui n'a plus les moyens de vraiment challenger ses entités sur le fond. Le processus de « mise sous tension » procède alors non pas de la prise en compte des problèmes concrets du terrain, mais d'une injonction top down qui vise à

aligner tout le monde sur des standards qui ignorent la spécificité des contextes locaux, d'où un sentiment d'incompréhension et de frustration.

En outre, et cela rejoint le point précédent, ce type d'organisation a pour effet de rendre plus difficile la référence à une communauté de destin et l'expression d'un projet d'entreprise. Les forces centrifuges l'emportent sur les facteurs de solidarité. L'indépendance compte alors plus que l'interdépendance, et les synergies auxquelles on en appelle sonnent comme des mots creux. Notamment dans les grands groupes exerçant des métiers dont les modèles économiques différents renforcent l'expression des identités professionnelles et condamnent la transversalité : « ce qui nous sépare est plus fort que ce qui nous unit ».

La difficulté à gérer les contradictions

Je pense fondamentalement que l'une des tâches, et pas la moindre, des directions consiste à faire admettre que l'organisation est un lieu de confrontation maîtrisée et intelligente de contradictions, et le management l'art de les traiter de façon déterminée et rigoureuse. Manager, c'est gérer des contraires.

Et c'est sans aucun doute une des tâches les plus difficiles qui incombent aux dirigeants. Gérer les contraires c'est en premier lieu passer de la logique du « ou » à celle du « et ». Il ne s'agit jamais de choisir entre l'affirmation de grandes finalités et la recherche du profit, une organisation centralisée ou une organisation décentralisée, l'autonomie ou le contrôle, la qualité ou la productivité...

La décentralisation la plus efficace est celle qui s'appuie sur des processus très centralisés. Il ne s'agit jamais de choisir entre la productivité ou la qualité. La difficulté c'est de faire les deux avec la même abnégation. Il ne

s'agit pas de s'accommoder à contrecœur de choses qui semblent a priori incompatibles, mais davantage d'être convaincu que la capacité de la collectivité à les intégrer constitue un enjeu clé.

Les pratiques superficielles de gestion du changement

La plupart des processus d'accompagnement du changement mis en oeuvre depuis vingt ans portent sans aucun doute une part de responsabilité dans la crise du sens. Lorsque ceux-ci ne consistent qu'en communication, groupes de paroles, ou en formation, ils ne suscitent qu'une adhésion de surface sans prise véritable sur les événements et les destins individuels. Sous prétexte de participation ce sont en fait des entreprises de « paroles » que l'on organise où participer consiste surtout à parler. Car si la participation commence avec la parole elle ne peut s'y limiter.

C'est la participation alibi qui donne aux agents le sentiment d'être manipulés. On ne dira jamais assez que la gestion du changement commence avec un travail de fond sur le pourquoi de celui-ci et la mobilisation autour de ses enjeux.

L'usage abusif du management par les objectifs

L'adoption systématique du MPO a également une part de responsabilité dans le malaise actuel. Essentiellement pour deux raisons.

La première, c'est qu'à toujours ramener la performance à sa dimension individuelle, on nie ce qui relève du cadre collectif dans l'accomplissement des tâches et on donne une interprétation du travail qui ne reflète pas la réalité quotidienne. L'évaluation dans ce cadre devient un exercice abstrait en contradiction avec les fondements de l'efficacité collective.

La seconde, c'est que mettre en place le management par les objectifs dans des environnements productifs sujets à la perturbation et à l'aléa tend à générer une contradiction permanente entre le respect de la promesse client et l'atteinte des objectifs, et à mettre le système de production en « surtension » avec pour seul recours l'accroissement des cadences. C'est, par exemple, dans le secteur bancaire amener des conseillers de clientèle censés prodiguer des conseils aux clients à faire de « l'abattage » en contradiction avec leur mission. Ce type de situation porte en elle-même les germes du conflit ou de la résignation, selon les cas.

La centralisation des décisions à portée opérationnelle

Face à la complexité croissante du monde dans lequel elles évoluent, au prétexte d'accroître leur réactivité, de garantir la cohérence, de simplifier le fonctionnement comme le pilotage, les organisations modernes ont favorisé un processus intense de centralisation de l'information et de standardisation des outils comme des méthodes et des procédés. Cela a abouti dans de nombreux cas à la centralisation d'un certain nombre d'actions à portée opérationnelle dont les niveaux locaux ne se sont plus vus confier que l'exécution.

Aujourd'hui, il n'est plus aucune équipe de vente qui décide elle-même de telle ou telle action vis-à-vis d'une clientèle qu'elle gère pourtant à longueur d'année. Ce qui a pour effet d'exposer en permanence les organisations en question à une contradiction majeure entre, d'une part, les appels récurrents à l'autonomie et l'initiative et, d'autre part, la réalité du travail. Car même lorsque les discours plaident pour la subsidiarité c'est le souci de cohérence et de normalisation qui l'emporte toujours. Le respect des process et standards définis au niveau corporate

fait malheureusement peu de cas des exigences locales y compris quand elles sont synonymes d'efficacité.

En matière de responsabilisation c'est la perception du « responsabilisé » qui compte. Il n'y a de responsabilité que perçue. Être responsable de la déclinaison sur le terrain d'une action dont l'origine et la motivation vous échappent totalement, dont le timing et les modalités sont définis par d'autres, n'est pas responsabilisant au sens propre du terme. Être responsable de quelque chose c'est avoir des marges de manoeuvre et disposer d'une certaine latitude dans la façon de concevoir les choses. La responsabilité suppose toujours la décision.

Les contradictions entre travail prescrit et travail vécu

Les nouvelles formes d'intensification du travail condamnent la prescription à 100 % du travail. Elles sont directement liées à l'émergence du temps réel, passé en quelques années du statut d'élément perturbateur de la production à celui d'élément fondateur d'une nouvelle organisation du travail. Malgré tous les efforts entrepris pour standardiser, supprimer les ruptures de charge, réduire les frottements de toute nature, les ajustements nécessaires pour répondre en temps réel aux sollicitations non programmées de la clientèle ou des collègues, comme pour faire face aux perturbations affectant les systèmes de production, ont considérablement accru la charge physique comme mentale du travail. A la différence de ce qui se passait dans le monde taylorien où chaque opération était parfaitement objectivable (sous forme d'une séquence de gestes par exemple) indépendamment de l'individu qui la réalisait, l'interaction entre l'opérateur et les tâches à réaliser est devenue un élément déterminant. La façon dont chaque opérateur se représente son travail et ses exigences en regard des

engagements passés envers les clients ou l'interne est désormais une des clés de la performance.

Cela étant, le risque est devenu permanent de voir les salariés et leur management pris en tenaille entre trois types d'exigences dont la contradiction potentielle est évidente : celles liées aux normes qualité, celles liées à la maîtrise des coûts et des délais, celles enfin liées à la nécessité de réagir en temps réel aux aléas du processus de production et aux fluctuations de la demande ; d'un côté, le respect strict des procédures, de l'autre, la nécessité de solliciter son expérience et ses Bavoires. La part de l'activité consacrée à ces ajustements en temps réel est d'autant plus importante que « la charge relationnelle » associée au travail est significative et que la sophistication de l'outil de production est élevée.

La capacité des opérateurs à évaluer les enjeux associés aux différents types de situation auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés et à se représenter la finalité de leur travail en regard du produit final ou des engagements pris à l'égard des clients est essentielle dans ce cadre. Dans le cas contraire, lorsqu'on laisse se multiplier et prospérer les contradictions entre les procédures et l'initiative, on est de plain-pied dans la crise du sens.

Deux grandes conséquences

L'implication sans l'adhésion

Une des conséquences et non des moindres de la perte de sens réside dans un phénomène relativement nouveau que l'on observe dans nombre d'organisations : l'implication sans l'adhésion. Lorsque le travail de chacun s'inscrit dans une chaîne de contributions organisée comme un workflow, comme c'est de plus en plus le cas, l'implication est mécanisée, le retrait impossible. La grande entreprise a désormais les moyens d'employer et

de rendre efficaces des personnes qui n'adhèrent ni à son projet (quand elle en a un) ni à ses modes de fonctionnement. Et elle ne s'en prive pas.

Le métier au détriment de l'institution

Partout, on constate que l'attachement traditionnel vis-à-vis de « l'institution » cède du terrain au profit du « métier » et du « projet ». « C'est uniquement parce que j'aime mon métier que je suis ici. Le reste je n'y crois pas et d'ailleurs ça ne m'intéresse pas. » Faute de projet collectif crédible et enthousiasmant, faute de réciprocité dans les relations salarié - entreprise, le métier prend souvent le pas sur l'institution. La raison en est simple. A la logique de permanence qui a prévalu pendant des décennies s'est substituée une optique de trajectoire professionnelle avec pour impact évident le relâchement du lien entre l'entreprise et ceux qui y travaillent.

En incitant les salariés à mettre l'accent sur l'entretien et le développement de leur capital de savoir et de savoir-faire, on a favorisé l'émergence d'une forme d'identification centrée sur les professionalités et les métiers, tandis que le lien à l'institution se dissolvait. La mobilité forcée oblige de plus en plus de salariés, et pas seulement les cadres, à concevoir leur vie professionnelle dans une optique de parcours professionnel et à être plus attentifs que jamais à leur « employabilité ».

Quatre défis à relever

Face aux évolutions qui ont affecté le monde des organisations et des entreprises en particulier, je persiste à croire que ce ne sont ni les individus ni la société qu'il faut changer, mais les fondements sur lesquels repose le management des entreprises depuis plus de vingt ans. Les chantiers importants qui en résultent sont les suivants : l'expression d'un projet

authentique, la refonte des systèmes d'objectifs, la reconnaissance du travail réel et vécu, les modalités de participation des individus aux changements qui les concernent. Tous ces éléments sont évidemment du ressort du management mais supposent un changement radical de perspective sur la raison d'être, la contribution et la valeur ajoutée de ce dernier.

● **Le défi du projet** est le premier défi à relever. C'est le défi du long terme, le défi de l'ambition. Il s'appuie forcément sur une vision très claire de son métier et de son devenir. Il vise à susciter l'implication et l'adhésion sur la durée et permettre aux individus de s'identifier à une collectivité. C'est le défi du macro, de l'organisation considérée comme institution, ancrée dans le monde contemporain et la société civile, animée d'une raison d'être qui s'ancre dans la durée. C'est le défi de la distanciation accrue vis-à-vis de l'entreprise, de l'éclatement des attentes, face auquel il ne suffit pas d'accroître l'autonomie et de responsabiliser.

● **Le défi de la régulation** est le deuxième à relever. C'est le défi du management et des paradigmes sur lesquels il se fonde depuis trente ans. Je lui associe l'ensemble des impacts associés au couple globalisation - standardisation ainsi que ceux associés à la constitution d'organisations multinationales, mettant en présence différentes cultures de métier issues très souvent de rapprochements successifs, organisant leur management autour des principes d'empowerment et de responsabilisation, et que la concurrence et les marchés mondiaux obligent à une quête permanente de gains de productivité et de flexibilité.

● **Le défi du travail et de son sens** se situe à un niveau plus micro. C'est celui du travail vrai, du tra-

vail réel et vécu et de toutes les transformations qui le concernent. Il renvoie à l'impossibilité dorénavant de concevoir le travail uniquement sous les angles du quoi et du comment. Le couple objectifs modes opératoires ne suffit plus. La dimension du pourquoi, en conférant son sens au travail, permet de mobiliser les compétences au bon moment dans un environnement de travail où l'autonomie est, par la force des choses, désormais la règle. Ce qui devient clé dans ce cadre c'est la

capacité des opérateurs à évaluer les enjeux associés aux différents types de situation auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés.

Désormais, à la prescription taylorienne basée sur le respect des temps et des procédures opératoires il faut adjoindre l'autonomie et la responsabilité confiées aux opérationnels, basées sur la reconnaissance de leurs compétences et de leur expertise « métier », et généralement attachées au respect d'une promesse liant l'organisation à ses clients. Cela suppose de la part des salariés la capacité à situer les résultats de leur action en regard de cette promesse. Il est nécessaire que dans ce cadre ils parviennent, quelle que soit leur contribution au produit ou à la prestation finale, à se représenter la finalité de leur travail même lorsque celui-ci s'inscrit dans une chaîne de coopération dont ils ne constituent qu'un des maillons.

Ils y parviendront d'autant mieux qu'ils se représentent celui à qui est destiné ce travail, c'est à dire le client ou l'utilisateur final, et les avantages qu'il en attend. La performance est dès lors autant conditionnée par les tâches à effectuer que par la conscience qu'acquiert le salarié des conséquences de son intervention en regard des contrats passés avec les clients et des engagements pris à ce titre. La compétence dans ces contextes est aussi le fait de cette

capacité des personnes à intégrer les enjeux globaux qui dépassent le cadre strict des tâches qui leur sont confiées. Ceci doit inciter à rapprocher les personnes responsables de la conception des organisations productives de ceux chargés de l'exécution, mais surtout à associer les opérationnels à la définition des normes de production qui les concernent.



L'adaptation

permanente et les changements qu'elle impose constituent le quatrième et dernier défi. La capacité à conduire ces changements est sans aucun doute un gage de pérennité. Aujourd'hui comme par le passé, ni plus ni moins, contrairement à ce que l'on entend depuis vingt ans. Le changement a toujours constitué et constituera toujours un enjeu essentiel pour les organisations. Mais il n'est pas le seul. Loin de là.

L'organisation, clé de la performance

Paul Rogers et Marcia Blenko,
L'Expansion Management Review, Juin 2006

Dans un monde où vitesse et capacité d'adaptation peuvent faire ou défaire les entreprises, celles-ci vivent en outre le stress d'une complexité croissante. Leur terrain de jeu est devenu planétaire, mais leur clientèle éclate en « microsegments ». Elles croulent sous des avalanches de données, dont la masse risque d'occulter les informations significatives. Et leurs dirigeants réagissent aux événements plus qu'ils ne les contrôlent.

Plus que jamais, la clé d'une réussite durable est à chercher dans une organisation supérieure, qui devient alors un avantage concurrentiel en soi. Et pourtant une enquête de Bain & Company constate que 15 % seulement des entreprises se sont dotées d'une organisation propre à améliorer leur performance (voir figure page suivante).

Ce qui distingue les meilleurs compétiteurs, c'est l'art de prendre les bonnes décisions là où elles sont le plus critiques, puis de les transcrire en actions rapidement et de manière cohérente. Dans toutes ces entreprises, nous avons pu vérifier qu'à la base de leur réussite on trouvait toujours une organisation « axée sur la décision », c'est-à-dire conçue pour un maximum d'efficacité depuis le processus décisionnel jusque dans les modalités d'exécution.

Prendre en toutes circonstances les bonnes décisions - qu'il s'agisse de grands choix stratégiques (devons-nous acquérir ou vendre telle société ? allons-nous délocaliser la production en Chine ?) ou d'autres, d'ordre plus tactique et quotidien (faut-il nous réapprovisionner en tel composant ce

mois-ci ou le mois prochain ? pouvons-nous accepter ce retour client ?) - suppose que l'on sache reconnaître celles qui sont pertinentes. Cela suppose également que l'on implique les bonnes personnes au bon moment.

La différence est frappante plus de 90 % du groupe le plus performant de notre enquête estiment prendre des décisions judicieuses sur les problèmes importants, et les transcrire dans la pratique avec rapidité et efficacité. Inversement, près de la moitié des entreprises qui jugent leur organisation plutôt moyenne considèrent qu'elles se trompent souvent, 10 % seulement pensant opérer les meilleurs choix (voir figure « Quand la prise de décision fait la différence », et l'encadré « L'organisation performante à la loupe » pages suivantes).

Les cinq dimensions d'une organisation axée sur la décision

Comment approcher l'excellence en matière de décision et de mise en œuvre ? Les entreprises qui y sont parvenues ont compris que l'organigramme (« qui dépend de qui ?) ne représente qu'une petite partie de l'équation. Aussi ont-elles mis toute leur énergie à étayer leur organisation par le développement d'un système intégré, visant à dépasser les concurrents sur cinq dimensions essentielles :

- Un pouvoir mobilisateur fort, qui s'appuie sur une vision convaincante et oriente l'entreprise sur la création de valeur ;
- Des rôles clairement définis pour les décisions critiques, et

renforcés par l'organigramme de l'entreprise ;

- Des personnes compétentes, placées là où elles auront l'impact le plus fort et concentrées sur les indicateurs critiques ;
- Un niveau de réalisation hors pair, faisant appel aux meilleurs outils et pratiques ;
- Une culture de la performance, qui incite les salariés, du haut en bas de la hiérarchie, à faire avancer les choses et à rechercher l'excellence.

Ces dimensions se renforcent mutuellement : une vision claire et une bonne cohésion contribuent à des prises de décision rapides, et réciproquement ; une culture de la performance maintient les salariés attentifs à la qualité de la mise en oeuvre, laquelle nourrit des espoirs et objectifs communs qui renforcent la culture (voir figure « Mieux qu'une structure, un système », page suivante).

La plupart des organisations ne réunissent pas toutes ces qualités. Qu'est-ce qui les en retient ? La complaisance est un élément de réponse. Beaucoup d'entreprises se contentent volontiers d'une note « assez bien ». Relever le niveau de performance de toute une organisation leur semble une démarche beaucoup trop lourde; ou bien elles ne savent pas par où commencer... Mais cette nonchalance est une grave erreur. Une organisation efficace constitue en effet

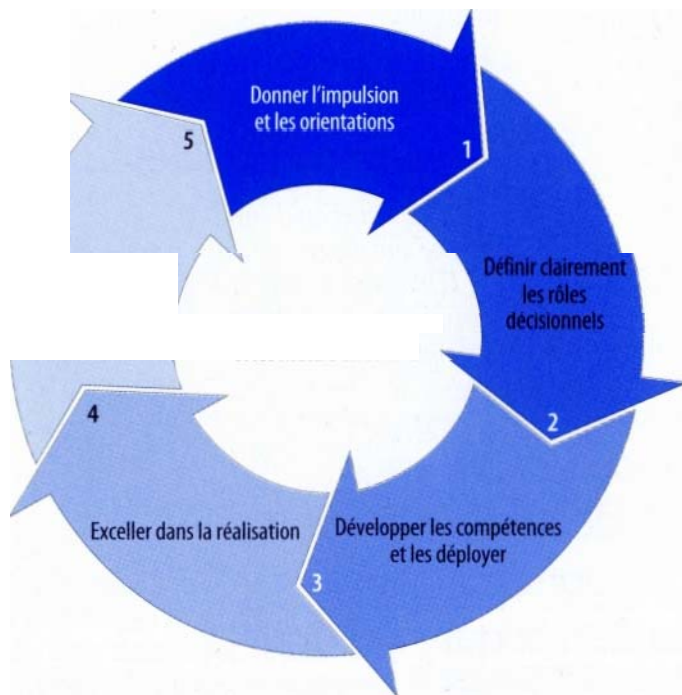
un actif énorme qu'il est difficile de copier.

Donner l'impulsion et les orientations

« Le leadership est l'art d'accomplir plus que ce que la science du management croit possible » (Colin Powell). Quand la clarté vient de tout en haut, le reste de l'organisation sait sur quoi porter son effort. Un bon dirigeant doit être capable d'exprimer « une vision convaincante et des priorités claires », sur les déterminants de la réussite et sur la manière de procéder de l'entreprise. Il suffit souvent de peu de mots. La formule de Michael Dell « Soyez direct » résume la stratégie de l'entreprise éponyme pour ses 55 000 salariés dans le monde. Tout le personnel de General Electric connaît le mot d'ordre lancé en 1995 par Jack Welch : « Etre le numéro un ou le numéro deux. Sinon, vendre ou fermer ».

Mieux qu'une structure, un système

Au-delà de la belle formule, les organisations gagnantes s'appuient également sur une « autorité distribuée » des relais à tous les niveaux qui transmettent les mêmes messages sur les orientations de l'entreprise. « Nous ne voulons pas d'un leader unique explique Terry Leahy, PDG du distributeur britannique Tesco, nous en voulons des milliers. »



- ➔ Une vision convaincante et des priorités claires Une équipe dirigeante soudée
- ➔ Des rôles et des responsabilités clairement définis pour les décisions les plus importantes
- ➔ Un organigramme en rapport avec la création de valeur les bonnes compétences au bon endroit
- ➔ Des incitations liées à la performance : Une réalisation de haut niveau sur les points critiques
- ➔ Un soutien administratif efficace et rentable.

Reste qu'un groupe d'individus, aussi compétents et énergiques soient-ils, peut échouer faute d'entente en son sein. Dans les équipes de direction soudées, la confiance est mutuelle. Elles ne craignent aucunement les conflits d'idées : une fois parvenues à une décision, elles sortent de réunion avec un plan d'action commun.

Pour notre enquête, les cadres dirigeants de 365 sociétés ont noté leur organisation sur dix critères. Dans les organisations les plus performantes, 74 % d'entre eux approuvent totalement la vision et les priorités de leur entreprise - un vote de confiance remarquable en regard des 12 % d'approbation constatés dans les organisations moyennes.

Prenons l'exemple de Vodafone. Clarté des priorités et cohésion de ses dirigeants lui ont permis de modifier à son avantage les règles du jeu dans les services de téléphonie non filaire. Dans les années 1990, Vodafone s'est concentrée exclusivement sur les communications mobiles, en prenant des participations dans des marchés

attractifs, en Europe principalement. Son comité de direction se distinguait par une structure managériale légère et une parfaite compréhension mutuelle des rôles et capacités de chacun de ses membres. Il excellait à définir, et relever, pour l'entreprise des défis audacieux, tant en termes de croissance interne sur son marché britannique, que d'acquisitions en Europe, au Japon et aux Etats-Unis.

Les équipes soudées ne craignent pas les conflits d'idées : une fois parvenues à une décision, elles sortent de réunion avec un plan d'action commun.

Dans le droit fil de cette stratégie, Vodafone s'est constitué un portefeuille d'investissements en prenant une participation majoritaire dans plusieurs opérateurs nationaux de téléphonie mobile, jusque-là seuls acteurs de ce secteur. Une opportunité unique, reconnaissent ses dirigeants, puisque ce faisant elle coupait l'herbe sous le pied de la concurrence. Sa vision : l'avenir des communications étant

dans la téléphonie mobile, Vodafone en serait le seul acteur véritablement mondial.

Cette stratégie a conduit Vodafone à deux grandes fusions consécutives : avec Air Touch et avec Manesmann, « conglomerats » qui possédaient eux aussi des intérêts dans une série d'opérateurs mobiles nationaux, dans lesquels souvent ils avaient investi aux côtés de la firme britannique. Une avancée stratégique aussi radicale exigeait un changement de modèle managérial et de concept organisationnel. L'équipe dirigeante s'est étoffée de membres issus des compagnies impliquées dans les fusions, et donc de différentes nationalités. Un nouveau groupe voyait le jour, doté d'un nouvel ADN.

L'une des premières urgences de l'équipe était d'assurer sa propre cohésion en définissant en commun les valeurs clés de la nouvelle Vodafone. Ces valeurs - passion pour les clients, pour les salariés, pour les résultats et pour le monde environnant - sont devenues le « système d'exploitation » de la stratégie du groupe. L'équipe s'est fortement investie en temps et en énergie pour faire adopter cette vision par la multitude d'entités désormais rassemblées sous la bannière unique de Vodafone. Pour accélérer le processus d'intégration, le groupe a entrepris de déplacer ses cadres des filiales nationales vers le siège et inversement.

Devenu plus mature, le marché de la téléphonie mobile exige que l'on porte une plus grande attention à la fidélité et à la satisfaction du client. C'est pourquoi les dirigeants de Vodafone se sont imposé comme une priorité que l'organisation, à tous ses niveaux, s'intéresse davantage au consommateur et comprenne mieux sa dépense, l'usage qu'il fait de son téléphone, ses demandes, ses désirs. Pour ce faire, ils passent chaque mois une journée entière dans une boutique

Vodafone ou dans un centre d'appels. La satisfaction du client occupe désormais une place plus grande dans le système de rémunération et d'incitations de l'entreprise.

Grâce à une organisation ad hoc, les synergies après fusion ont permis au groupe de dépasser ses objectifs avec une valeur de plus de 1,1 milliard de livres sterling, alors même qu'il poursuivait sa politique de croissance par acquisitions. Naguère un acteur parmi d'autres au Royaume-Uni, Vodafone est ainsi devenue le leader mondial que nous connaissons aujourd'hui.

Définir les pouvoirs et les responsabilités

« L'essentiel est d'être clair : savoir qui propose, qui dispose, et qui n'a rien à voir » Tout bon processus de décision commence par une définition claire des rôles et des responsabilités.

Chacun doit savoir qui décide quoi, quand apporter sa contribution et qui a la charge du suivi. Tout aussi essentiel, savoir où s'arrête son champ d'action.

Beaucoup de décisions importantes sont transversales à différentes fonctions. Le plus simple est de nommer un responsable et un seul, et de s'assurer qu'il a les contacts nécessaires. En outre, les entreprises les plus performantes conçoivent leur organigramme autour de la création de valeur. Dans une compagnie mondiale de messageries, par exemple, la détermination des charges optimales, dont découle celle des tarifs du fret, peut faire ou défaire la rentabilité des opérations. C'est pourquoi les cases de l'organigramme, les liens hiérarchiques et les groupes de travail formels sont construits autour du cœur de métier de l'entreprise, le routage. Si les pouvoirs décisionnels et la structure ne sont pas en alignement avec les principales sources de profit, l'activité tout entière peut s'en ressentir. Mais, quand les rôles sont

bien définis et que l'organigramme correspond à la production de valeur dans l'entreprise, alors la prise de décision gagne tant en rapidité qu'en qualité.

Numéro deux mondial du tabac, en taille, British American Tobacco était sur le déclin quand, au milieu des années 1990, a été nommé son nouveau PDG, Martin Broughton. Celui-ci savait que l'entreprise exploitait insuffisamment ses opportunités d'échelle, et que sa structure organisationnelle ne permettait guère d'améliorer les choses. Certes, ses quatre unités géographiques autonomes étaient prospères, n'était leur fâcheuse tendance à empiéter mutuellement sur leurs marchés respectifs pour se développer. D'où la plaisanterie des analystes : « Il y a sept grands cigarettiers dans le monde....dont quatre British American Tobacco ! » Martin Broughton s'était promis de modifier cet état de choses.

L'organisation performante à la loupe

D'où vient que les entreprises qui obtiennent les meilleurs résultats surpassent à ce point les autres en matière de prise de décision et d'action ? Ces dernières années, Bain & Company s'est engagée dans un effort systématique pour comprendre ce qui fait la différence et ce qui pourrait permettre à une entreprise du peloton de rejoindre le groupe de tête. Nos découvertes se fondent sur notre expérience au contact d'un millier d'organisations pour plus de 500 clients, mais aussi sur la recherche et l'analyse. Nous avons constaté que les chefs d'entreprise étaient conscients de la puissance que procure une organisation performante.

Même quand ils ne savent pas encore quelle forme lui donner, ils comprennent bien qu'une organisation médiocre est nuisible aux résultats. Nous avons enquêté auprès des dirigeants de 365 entreprises, dans sept pays : tous ont cité les barrières

internes comme principal obstacle à la croissance de leur société. Seuls 21 % se sont plaints d'un manque d'opportunités sur leur marché.

Il était impératif de restructurer l'organisation sur ce qui faisait la valeur principale de l'entreprise : des marques mondiales réputées, en mesure de rivaliser avec les plus grands noms comme Marlboro, du groupe Altria. La première étape consistait à reconfigurer les quatre unités. Martin Broughton et son équipe ont donc regroupé les pays en régions, en fonction à la fois de leur importance stratégique et de l'interpénétration des marchés. Ces régions ont été confiées à cinq directeurs et de nouveaux postes mondiaux ont été créés au siège.

Pour comprendre plus en détail ce qui fait la supériorité d'une organisation, nous avons interrogé plus de 40 entreprises particulièrement performantes, à la fois sur les critères qui ont présidé à la conception de leur organisation et sur les caractéristiques qui leur ont ouvert la voie de l'excellence. Nous avons comparé les organisations de plusieurs leaders de l'industrie avec celles de leurs concurrents moins heureux (voir figure ci-dessous).

Il arrive que la mise en place d'une organisation performante coïncide avec d'autres facteurs dans la réussite de l'entreprise. Pour isoler les éléments qui ont un impact réel en termes de résultats, nous avons étudié plus en profondeur un certain nombre de transformations où le changement organisationnel a joué un rôle certain. Notre recherche a confirmé notre expérience : les organisations performantes savent mieux que d'autres prendre des décisions et les transcrire en actions.

Le plus difficile a été de redistribuer les pouvoirs décisionnels de telle sorte que ces nouveaux rôles génèrent de la valeur et non de la confusion. Il a fallu examiner systématiquement les

décisions clés à tous les niveaux de l'activité. Certes, il était vital d'opérer à l'échelle mondiale en matière de gestion des marques et de distribution, mais Martin Broughton tenait à ce que British American Tobacco ne perde en rien sa souplesse sur les marchés locaux. L'objectif, résume l'un de ses collaborateurs, était de « trouver un moyen terme entre lourdement global et désespérément régional ».

En premier lieu, il fallait s'assurer que la distribution des rôles était claire, concernant les décisions importantes. Les directeurs du siège devaient répondre du développement de la stratégie mondiale, de l'excellence opérationnelle, de la formation des cadres supérieurs, des priorités commerciales et de la chaîne d'approvisionnement globale. Les directeurs régionaux, de la mise en oeuvre de la stratégie et de la formation des salariés, ainsi que du contrôle de la performance, du développement des capacités régionales de production, et de la qualité de fabrication. Ils étaient aussi comptables de leurs marchés respectifs : portefeuille de marques régionales, relations clients, etc.

La tâche s'annonçait ardue. Pression concurrentielle aidant, Martin Broughton devait persuader les unités autonomes de l'urgence d'une modernisation. Les transformations ont été planifiées par vagues successives, pour mieux convaincre une organisation sceptique. Néanmoins, le PDG n'a pas commis l'erreur courante de rechercher le consensus. Il a fait clairement savoir que la question n'était pas de choisir entre évolution et statu quo, mais de trouver comment rendre le changement aussi efficace que possible.

La nouvelle répartition des pouvoirs devait donner à l'entreprise les moyens de gérer ses marques à l'échelle mondiale, tout en conservant la souplesse indispensable au niveau

local. Les résultats ont été spectaculaires. Pendant les deux années précédant les changements, British American Tobacco avait vu son chiffre d'affaires baisser d'une moyenne annuelle de 3 % ; pendant les trois années qui ont suivi, elle a connu une hausse moyenne de 8 % par an. Cette progression n'a pas cessé depuis. L'action British American Tobacco est devenue l'une des plus performantes sur le marché britannique et l'entreprise s'est réaffirmée comme l'un des grands acteurs mondiaux de ce secteur.

Développer les compétences et les déployer

« Si vous prenez à bord les bonnes personnes, que vous leur donnez la bonne place et que vous débarquez les autres, alors imaginez combien vous pourrez aller loin » (Jim Collins, auteur de Good to Great, HarperCollins, 2001)

Les organisations performantes trouvent toujours des individus qui raisonnent et agissent comme des propriétaires - qui ont des aspirations, qui savent prendre des décisions et passer promptement à l'acte.

Encore faut-il avoir défini les profils dont on a besoin, en termes tant d'expertise que de volonté, tant d'aptitude que d'attitude. Les entreprises qui veulent étendre leur activité aux services, par exemple, doivent développer une orientation clients davantage que produits. Cela exige un certain nombre de savoir faire qui ne sont pas innés, qui doivent être développés.

L'une des clés de la réussite consiste à placer les bonnes compétences au bon endroit. Les entreprises rompues à cette discipline savent trouver les meilleurs talents, les développer, et les déployer là où leur impact sera le plus fort. Souvent, cela signifie aussi de

laisser les gens en poste suffisamment longtemps pour faire la différence. Nombreuses sont les entreprises où la fréquence de rotation des cadres est trop rapide : à peine ont-ils le temps d'apprendre un travail que déjà ils le quittent pour un autre.

Il faut aussi des mesures de la performance et des incitations à maintenir le cap sur la croissance.

Dans une organisation efficace, on s'abstient communément de multiplier les outils d'évaluation, pour les réserver à ce qui compte vraiment. Il suffit souvent d'une petite douzaine d'indicateurs clés pour mesurer l'essentiel de la valeur économique d'une entreprise, ce qui permet à ses dirigeants de se concentrer sur la performance individuelle et sur celle de leur firme. Le rapport performance - récompense doit être transparent. L'aciériste américain Nucor, par exemple, a mis en place un système de primes pour ses ouvriers, dont l'impact sur la productivité a été déterminant. Les salaires horaires sont inférieurs de moitié à ceux de la concurrence, mais les primes peuvent doubler voire tripler la rémunération en fonction de la quantité d'acier produite par équipe. Pourquoi ne pas appliquer le même principe à tous les salariés dont le travail est critique pour la réalisation des objectifs de l'entreprise: lier primes et performance pour que chacun développe les bons comportements ?

Kraft est connue pour avoir formé elle-même ses dirigeants actuels, mais aussi un nombre impressionnant de disciples dont les PDG (présents ou passés) de Gillette, Marks & Spencer, Campbell Soup, Quaker Oats, Hershey Foods, Mattel, Young & Rubicam, Sears Roebuck, etc. Pareille compétence ne tombe pas du ciel. L'entreprise a mis au point un programme de cours en bonne et due forme, mais la majeure partie de la formation des cadres se fait sur le

terrain, dans, par et pour l'entreprise. Tout y vise à renforcer le modèle économique de Kraft, à savoir la réduction systématique des coûts et l'investissement des disponibilités ainsi libérées dans le développement de ses marques.

Cette façon de procéder plonge les jeunes dirigeants au coeur du fonctionnement réel d'une entreprise, et dans tous ses détails. Notamment, elle étend extraordinairement le champ de leur autorité. Ils sont en effet appelés à traiter quotidiennement avec les marchés des matières premières, avec la fabrication, avec la gestion financière... Ou encore, quand l'occasion s'y prête, à discuter du rendement des récoltes avec des fermiers, ou d'un incident de production avec des conducteurs de machine. Une fois qu'ils maîtrisent les principes de base de l'activité, ils bénéficient d'une marge de manoeuvre exceptionnellement vaste pour décider de la manière de remplir leurs objectifs.

Non seulement ces expériences enrichissent les fondamentaux du modèle de Kraft, mais encore elles donnent aux dirigeants l'opportunité de voir à l'oeuvre les cadres plus jeunes. L'entreprise a réduit autant que faire se peut le nombre de ses niveaux hiérarchiques, notamment pour permettre à la génération montante d'être en contact avec l'équipe en place. A l'heure de pourvoir le bon poste avec la bonne personne, les patrons de Kraft ont déjà une idée précise des forces et faiblesses des uns et des autres.

Pour mettre les jeunes cadres en face de leurs responsabilités en matière de contrôle des coûts, l'entreprise lie salaires et primes au profit global réalisé. En cela encore elle se démarque nettement des autres producteurs de la grande consommation, qui préfèrent rémunérer leurs managers sur la croissance du chiffre d'affaires. Dès le départ Kraft prépare

des directeurs généraux, de futurs PDG capables de se construire une vision d'ensemble.

Exceller dans la réalisation

« Plus l'entreprise s'agrandit, plus les personnels de première ligne ont de responsabilités et d'autorité ». (Sam Walton, fondateur de Wal-Marc)

Une caractéristique des organisations performantes est l'engagement et l'implication des agents de première ligne : ventes, service clients, livraisons... Bref, tout salarié en mesure de transformer le premier contact avec un client en une relation durable. En participent également tous ceux qui jouent un rôle crucial pour porter sur le marché le bon produit au bon moment : les gens de la R&D, du marketing et des chaînes d'approvisionnement et de production. Ou encore, chez un grand distributeur, par exemple, les acheteurs qui sélectionnent les produits pour la saison suivante et les caissières en sortie de magasin. Dans une exploitation minière, relève de la première ligne tout ce qui peut améliorer la productivité des ouvriers « sur le front du charbon ».

Les fonctions de première ligne ont également besoin du soutien efficace des services administratifs, autre domaine dans lequel toute organisation se doit d'exceller. Quand les premières lignes sont enrhumées, toute l'entreprise tousse : service insatisfaisant, qualité médiocre, coûts superflus. Finalement, c'est la capacité d'exécution qui s'en ressent, et les clients qui en pâtissent. Il est indispensable de considérer ces fonctions comme une source d'avantage concurrentiel et d'appliquer à leur organisation la même rigueur qu'au reste de l'entreprise. Il faut une impulsion forte, un effort constant de communication de la vision et des priorités de la direction, des règles claires concernant les prises de

décision, des outils de mesure et un système d'incitations. Dans l'évaluation de la performance des salariés d'eBay, par exemple, la réaction des clients est prise en compte au même titre que la productivité. Enfin, il est indispensable que ces personnels disposent des bons outils, des pratiques et de la technologie nécessaires pour faire leur travail avec un maximum d'efficacité.

Le distributeur américain ASDA, aujourd'hui détenu par Wal-Marc, s'est taillé une réputation enviable pour la qualité et la constance de ses services, bien qu'il verse à son personnel des salaires inférieurs à ceux de ses principaux concurrents. Plus de la moitié de ses 135 000 salariés sont embauchés à temps partiel, avec une forte proportion de « seniors » attirés par la communauté et la flexibilité du travail dans cette entreprise. Enterprise a bâti sa position dominante en grande partie en installant une culture qui affirme le lien entre performance et fidélité du consommateur.

Le succès d'ASDA précède son acquisition par Wal-Marc. Après une incursion manquée dans le haut de gamme, ses dirigeants ont recentré la vision de la chaîne sur son cœur de métier : générer de la valeur en affichant tous les jours des prix bas et en s'impliquant profondément dans la demande des clients locaux. De nouveaux cadres ont été recrutés pour donner une orientation claire à la stratégie et aux valeurs de l'entreprise. D'emblée, ceux-ci ont affirmé leur intention de repositionner ASDA comme un leader dans la catégorie économique.

Cette nouvelle vision a très vite imprégné les fonctions de première ligne. Le service clients s'est habitué à prendre en considération la valeur économique du client. Pour aller plus loin encore, ASDA a appliqué sur elle-même ses savoir-faire en stratégie de marque et en marketing. Dans une salle baptisée « tour de contrôle » sont

recensées les bonnes pratiques des différents points de vente. Les approches les plus efficaces pour mieux motiver et gérer le personnel y sont documentées et coordonnées à l'usage des directeurs de magasin. Cela va des méthodes de sélection d'embauche (« Nous n'interviewons pas, nous auditionnons ») jusqu'à l'« ASDA Best », qui reprend et célèbre à travers tout le réseau les meilleures idées de chaque magasin - par exemple, le chariot d'or, un matériel repeint à cet effet et réservé, dans l'entrepôt, au « manutentionnaire du mois ».

Dans beaucoup d'autres enseignes, les directeurs de magasin doivent s'occuper de tous les aspects de l'exploitation, des portes d'entrée jusqu'aux quais de déchargement. Ceux d'ASDA ont une tâche unique de la plus haute importance : gérer les personnes qui travaillent dans leur magasin. Pour rester au fait des relations clients - personnel, les dirigeants du siège eux-mêmes passent une demi-journée par mois près des caisses. Les résultats sont impressionnants : au bord de la faillite au début des années 1990, ASDA est devenue l'une des entreprises les plus performantes de la grande distribution britannique.

Instiller une culture de la performance

« J'ai pu constater, quand j'étais à IBM, que la culture n'est pas seulement un élément elle est le tout » (Lou Gerstner).

On ne compte plus les entreprises dont la culture se veut « dynamique » ou « attrayante ». Plus rares, en revanche, sont celles qui, du dirigeant à l'exécutant, s'efforcent de donner souffle et vie à leur vision et à leurs objectifs. Ces entreprises nourrissent une passion des affaires qui pousse les salariés à donner le meilleur d'eux-mêmes et, dans le même temps, leur apporte un cadre de travail plus

épanouissant.

Les entreprises qui placent la performance au centre de leurs valeurs et comportements inspirent la loyauté des salariés, les fidélisent, leur donnent l'envie de s'intégrer dans une équipe. Il se trouve toujours quelqu'un pour en chanter les louanges auprès des clients, des collègues, des nouvelles recrues. Elles incitent à s'impliquer davantage, à aller au plus efficace et non pas au plus facile.

Les organisations performantes ont 31 % de chances de plus que la moyenne de posséder une culture de ce type. On ne l'y tient pas pour acquise, on la gère. Ce qui n'est pas joué d'avance : il faut emporter l'adhésion des gens sur la valeur qu'ils reconnaissent à leur travail, à leur contribution à l'entreprise commune. Une culture de la performance se caractérise aussi par une forte capacité de changement, un trait particulièrement critique puisqu'une organisation doit continuer d'évoluer à mesure que ses objectifs stratégiques se déplacent.

Le loueur de voitures Enterprise Rent-A-Car - leader aux Etats-Unis depuis qu'il a dépassé Hertz en 1996 - a bien compris tout l'intérêt de se doter d'une culture forte. Enterprise domine le marché de proximité hors aéroports. Sa clientèle a recours à la location pour remplacer un véhicule en réparation ou pour de courts déplacements d'affaires ou personnels. Sa position dominante, Enterprise l'a bâtie en grande partie en instillant une culture qui affirme le lien entre performance et fidélité du consommateur et où le personnel est convaincu que l'attention qu'il porte au client est la clé du succès.

Elle a d'ailleurs été l'une des premières à utiliser des outils simples et clairs d'écoute de sa clientèle. L'indice « Enterprise Service Quality », notamment, en situe le niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 5 :

les résultats obtenus par chaque agence sont un élément déterminant pour la promotion des directeurs d'agence et de leurs employés. Cet indice est donc surveillé de près, et chaque salarié apprend ainsi qu'il doit s'engager personnellement pour que chaque consommateur devienne un promoteur enthousiaste de l'entreprise.

A la clé de tout cela on trouve une culture et des valeurs fortes. « Donnez la priorité aux clients et aux salariés, les bénéfices viendront d'eux-mêmes », aimait à répéter Jack Taylor, fondateur de la société. Une philosophie que les dirigeants n'ont jamais cessé de rappeler aux cadres et employés à tous les niveaux d'Enterprise. Le PDG Andy Taylor et le président Don Ross se sont fait une règle de prendre la parole lors des séances de formation des cadres du samedi matin. Ils accompagnent leur message d'exemples de services, tel ce salarié qui avait accompagné à l'hôpital l'épouse d'un client terrassé par une crise cardiaque et était demeuré à ses côtés jusqu'à l'arrivée de la famille. Dans le travail de tous les jours, l'indice de qualité du service est « un moyen parmi beaucoup d'autres de rappeler que le client passe en premier ».

Une autre caractéristique d'une culture de la performance est la responsabilité personnelle. Enterprise est le premier employeur de diplômés d'université aux Etats-Unis. Cette politique d'embauche lui permet de donner davantage d'autonomie aux directeurs régionaux. Ceux-ci, par exemple, vendent et achètent les véhicules qui composent leurs flottes. Ils s'efforcent aussi de maintenir ces flottes à un niveau relativement modeste, quitte à ouvrir une nouvelle agence quand elles dépassent les 150 véhicules, pour maintenir le sentiment de responsabilité personnelle.

Des cultures comme celle-ci se distinguent vraiment en période de

crise, quand les salariés doivent penser et agir rapidement sans l'avis de la direction générale. Pour Enterprise, ce fut le cas après les attentats du 11 septembre 2001, comme nombre de voyageurs bloqués cherchaient désespérément à rentrer chez eux. D'ordinaire, la firme ne loue pas ses voitures en trajet simple : son système d'agences de proximité n'y est adapté ni sur le plan logistique ni sur le plan opérationnel. Mais la décision a été rapidement prise, par beaucoup de directeurs de succursale, d'accéder tout de même à cette demande. On trouverait bien un moyen de récupérer le véhicule par la suite. Pareille réaction n'a pas surpris les employés.

L'un des signes auxquels on reconnaît une culture forte et efficace, c'est que chacun dans l'entreprise comprend ce qu'il doit faire sans qu'il soit besoin de le lui dire. Trois jours plus tard, alors que les transports étaient encore paralysés, le siège d'Enterprise annonçait une nouvelle politique autorisant les locations en trajet simple hors des limites de l'Etat pour les voyageurs bloqués, et l'abandon ou le remboursement des frais de retour. « Nous perdrons de l'argent, déclara le PDG qui était resté joignable à toute heure par courrier électronique. Mais, pour le moment, nous nous préoccupons d'abord de nos clients. » En réalité, ses cadres l'avaient déjà précédé.

Certains dirigeants jugent cette philosophie (d'abord les clients et les salariés, les profits viendront d'eux-mêmes) hypocrite ou naïve. Mais l'un des éléments fondamentaux de la formule d'Enterprise consiste à s'intéresser les salariés aux bénéfices qu'ils génèrent. Avec ce système de primes et une culture qui permet aux subordonnés de prendre instinctivement les bonnes décisions, les profits ne posent pas trop de problèmes. Enterprise familiale, Enterprise Rent-A-Car ne communique

pas ses bénéfices, mais son chiffre d'affaires mondial s'est accru de 32 entre 2000 et 2004, pour atteindre 7,4 milliards de dollars, ce qui la place au premier rang des loueurs de voitures d'Amérique du Nord.

La signature d'une organisation efficace est qu'elle prend de bonnes décisions et qu'elle sait les transcrire en actions mieux que ses concurrents.

Vers des performances supérieures

La signature d'une organisation

vraiment efficace est qu'elle prend de bonnes décisions et qu'elle sait les transcrire en actions mieux, plus vite et de manière plus cohérente que ses concurrents.

Pour ce faire, l'entreprise doit exceller dans toutes les dimensions de son système : un pouvoir d'impulsion et de mobilisation, des rôles clairement définis pour les décisions critiques, des personnes compétentes déployées aux bons endroits, un haut niveau de réalisation et une culture de la performance.

Vous pouvez établir un diagnostic de l'efficacité de votre organisation, et mesurer le chemin qui la sépare des plus performantes, à partir des réponses à dix questions clés (généralement présentées sous forme de sondage).

1. Notre organisation a-t-elle une idée précise des trois grandes priorités qui permettront à l'entreprise de se développer?
2. Notre équipe dirigeante est-elle soudée et sur un même alignement?
3. Les rôles, responsabilités et autorité de chacun ont-ils été clairement établis pour les décisions importantes ?
4. La structure de notre organisation reflète-t-elle la création de valeur dans l'entreprise?
5. Avons-nous déployé suffisamment de compétences fortes, là où elles peuvent avoir le plus d'impact ?
6. Surveillons-nous les indicateurs pertinents, et lions-nous à ces mesures des incitations pour les salariés ?
7. La réalisation des activités critiques est-elle toujours d'excellent niveau ?
8. La contribution des services administratifs à la création de valeur est-elle à la hauteur de leur coût ?
9. Possédons-nous une culture de la performance ?
10. Quelle est notre capacité d'évolution ?

La dématérialisation des documents papier de la chaîne comptable et financière

Alain Foucret,
Revue du Trésor, Octobre 2006

La dématérialisation des données et documents comptables dans le cadre d'Hélios porte sur l'ensemble de la chaîne d'exécution budgétaire et comptable, tant en recette qu'en dépense, depuis l'ordonnateur jusqu'au juge des comptes, de façon totalement intégrée afin d'éviter toute matérialisation de documents déjà dématérialisés. Il s'agit là de principes fondamentaux et assez largement novateurs.

L'enjeu est en effet d'importance au regard du volume des documents « papier » produits, échangés et archivés chaque année par les 117 000 ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux, les 3 000 postes comptables du Trésor concernés et les 26 chambres régionales des comptes, avec la suppression potentielle à terme d'une part significative du milliard de feuilles de papier par an, qui sont produites, archivées, échangées entre ces trois acteurs.

Le plan d'actions pour la dématérialisation des documents « papier » de la chaîne comptable et financière, conduit en partenariat et reposant sur des principes forts, s'est déjà concrétisé par des réalisations qui représentent déjà 50 millions de feuilles dématérialisées.

Engagée dans le cadre du programme Hélios, la dématérialisation des documents et données comptables est basée sur une démarche partenariale permanente

La transmission des données et documents dématérialisés entre les collectivités et établissements publics locaux et leurs comptables

assignataires, d'une part, et entre ces derniers et le juge des comptes, d'autre part, constitue un des volets d'Hélios, programme de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) visant à refondre le système d'information des comptabilités locales en une seule application.

En effet, au plan technique, le programme Hélios permet de privilégier l'échange de données structurées au format XML plutôt que l'échange de documents numériques (solution de type GED) en utilisant le nouveau Protocole d'Echange Standard (PES) d'Hélios. Ainsi les collectivités et établissements locaux pourront grâce au PES transmettre aux comptables du Trésor les données de prise en charge d'exécution des budgets locaux, de façon juridiquement « autosuffisante » et « autoporteuse » ne nécessitant plus la transmission en parallèle de documents « papier ».

Afin d'assurer la mise en oeuvre de solutions efficaces de dématérialisation, un cadre consensuel organisant la représentation des intérêts de toutes les parties prenantes a été mis en place ; le partenariat associe ainsi la DGCP porteur du projet, toutes les représentations nationales d'ordonnateurs (AMF, ADF, ARF, AMRF, AGVF, APVF, ACUF, ADCF, ACD'OM, FHF, les deux conférences de directeurs généraux de CHU et de directeurs de CH, FOHLM), les administrations centrales concernées de l'Etat (DGME ex-ADAE, DGCL, DHOS, DGUIHC, DGAS) et la Cour des comptes.

Ce partenariat s'est d'abord concrétisé par l'élaboration, en concertation avec les partenaires, d'un

schéma directeur de la dématérialisation, de mai à octobre 2003 ; ainsi les idées directrices issues des réflexions collectives, lors du schéma directeur, constituent-elles l'ossature du plan d'actions pour la dématérialisation des documents « papier » de la chaîne comptable et financière.

Le partenariat s'est ensuite traduit par la décision du directeur général de la Comptabilité publique de créer un Pôle national de dématérialisation en mai 2004 servant de cadre aux travaux, interlocuteur de tous les partenaires au plan national comme local.

Enfin, à l'issue d'une large concertation, une Charte nationale partenariale définissant les principes communs, sur lesquels se sont engagés tous les partenaires pour la mise en oeuvre de la dématérialisation, a été signée le 7 décembre 2004.

Le cadre ainsi posé, les travaux sur la mise en oeuvre de la dématérialisation sont conduits depuis octobre 2004 au sein de la Structure nationale partenariale; celle-ci, réunie officiellement trois fois par an, a déjà acté plusieurs conventions -cadres nationales de dématérialisation. La Structure nationale partenariale réunit tous les acteurs signataires de la Charte et est l'instance de concertation officielle ; sur la base des travaux du Pôle national et de groupes de travail, la structure valide au fur et à mesure la déclinaison du plan d'actions, dans un cadre consensuel qui a été décisif dans l'avancée rapide des travaux dans de nombreux domaines.

Pour faire avancer les choses sur le terrain, l'équipe du Pôle national de dématérialisation n'hésite pas à prendre son « bâton de pèlerin » pour parcourir la France à la rencontre des ordonnateurs, des comptables et des juridictions financières pour exposer les travaux nationaux et tenir avec les trésoriers-payeurs généraux des réunions de travail pour permettre aux collectivités et établissements qui le

souhaitent de s'engager dans la dématérialisation sur la base des solutions nouvelles actées au plan national par tous les partenaires.

La mise en oeuvre du partenariat se traduit ainsi sur le terrain et est indispensable pour finaliser un projet de dématérialisation conforme aux principes de la Charte, et notamment intégrant les besoins de chacun des trois acteurs. C'est pourquoi il est indispensable que, dès que l'ordonnateur a décidé le principe de telle ou telle dématérialisation, les différents acteurs - services ordonnateurs, comptable, trésorerie générale et CRC - soient associés le plus en amont possible à la définition des modalités techniques de dématérialisation (formats...) et de transmission des données et/ou documents dématérialisés jusqu'au bout de la chaîne.

La dématérialisation de 2^e génération repose sur des principes actés dans la Charte nationale partenariale et déclinés dans les conventions - cadres nationales déjà adoptées

La dématérialisation de documents « papier » existe depuis plus d'une dizaine d'années ; elle a débuté avec les dématérialisations des titres de recettes dans les CHU de Montpellier et Bordeaux dans les années 1993-1994. Les solutions mises en oeuvre ont porté sur le recours aux microfiches et sur la gestion électronique de documents (GED) ; solutions actées par l'instruction du 14 février 2002, la dématérialisation de 1^{re} génération va concerner pendant plus de dix ans principalement le secteur hospitalier avec près de 40 millions de titres dématérialisés, principalement en GED.

Pour autant, jusqu'à 2004, la dématérialisation d'autres documents « papier » restait embryonnaire. En effet, la dématérialisation au format GED a buté sur ses propres limites : si l'indexation d'un titre est assez simple

(quelques champs à indexer comme la collectivité, le budget, l'exercice, le n° du titre, son montant, le débiteur), l'indexation d'un bulletin de paye est autrement complexe. Par principe, la dématérialisation en GED requiert la mise en oeuvre indispensable d'index de tris et de recherches ; pour dématérialiser la paye, on imagine aisément que l'indexation de tous les champs d'un bulletin de paye représente un temps de développement conséquent et un coût élevé pour la collectivité. Ceci explique assez largement pourquoi cette solution de dématérialisation n'ait pas été retenue par les partenaires nationaux lors du Schéma directeur sur la dématérialisation dans le secteur public local, d'autant que jusqu'alors, la dématérialisation ne portait pas sur les données comptables elles-mêmes.

Sur ce dernier point, il y avait un paradoxe soulevé rapidement par les associations nationales d'élus et d'ordonnateurs : l'exécution budgétaire conduit à l'envoi au comptable de flux de données pour l'ouverture des crédits budgétaires et de prise en charge de recettes et de dépenses. Ces transmissions de données selon les protocoles INDIGO, Htitre, Hmandat, Rolmre, etc. sont pourtant jusqu'à maintenant toujours doublées de l'envoi des documents « papier » (budgets, titres, mandats et bordereaux). C'est donc l'une des novations fondamentales du plan d'actions pour la dématérialisation des documents « papier » de la chaîne comptable et financière que d'engager réellement la dématérialisation des mandats, titres et bordereaux et d'éviter ce doublon. Ceci ne sera possible qu'avec Hélios et le recours à son nouveau Protocole d'échange standard (PES) dans sa version 2 (la version 1 du PES étant déjà établie au moment des travaux sur la dématérialisation).

Les partenaires nationaux privilégient donc tout naturellement des solutions de dématérialisation de 2^e génération basée sur l'échange de données structurées, au format XML. Toutefois,

un certain nombre de « pièces justificatives » devront être dématérialisées à des formats « documents numériques » pouvant être exploités avec des indexations permettant des tris et recherches, les partenaires considérant que les documents « image », qui présentent plus d'inconvénients que d'avantages, ne constituent plus une solution acceptable de dématérialisation.

La Charte nationale partenariale signée par tous les acteurs le 7 décembre 2004 repose donc sur des principes novateurs. Au-delà du rappel important des principes de libre administration des collectivités territoriales et du respect des compétences de chacun des trois acteurs de la chaîne comptable et financière que la mise en oeuvre de la dématérialisation n'a pas vocation à modifier, la Charte acte le principe du volontariat : l'engagement de la collectivité dans telle ou telle dématérialisation est bien une décision en opportunité de l'ordonnateur, décision au demeurant indispensable pour entraîner l'adhésion des services dans sa mise en oeuvre ; s'il appartient notamment au réseau du Trésor, dans le cadre de son rôle de conseil, de promouvoir la dématérialisation, ce n'est pas le comptable qui décide de la mise en oeuvre ou non de la dématérialisation. Pour autant, l'association de ces trois acteurs est indispensable : la dématérialisation mise en oeuvre par les services ordonnateurs, dont ils supportent le coût, doit aller jusqu'à la CRC. Il est en effet très dommageable pour la collectivité de constater que des pièces dématérialisées avec le comptable doivent, par défaut de prise en compte initiale des besoins de la CRC, être matérialisées pour être intégrées au compte de gestion sur pièces.

Compte tenu de l'analyse ci-dessus, les partenaires nationaux privilégient désormais des solutions d'échange de données, plus efficaces et paradoxalement plus naturelles :

toutes les collectivités disposent en effet de progiciels calculant les données nécessaires tant aux services des ordonnateurs locaux qu'aux comptables du Trésor : ce sont les progiciels de ressources humaines éditant notamment la paye mensuelle, les progiciels financiers émettant des données de prise en charge (titres, mandats) ou des progiciels spécifiques (aide sociale des départements par exemple). Si ces progiciels comportent les données nécessaires à tous les partenaires de la chaîne comptable et financière, il ne paraît plus opérant d'éditer les documents « papier ».

Un exemple patent concerne les documents et données budgétaires : à partir du même progiciel financier, les collectivités éditent au format papier leurs budgets qu'elles transmettent au représentant de l'Etat pour l'exercice des contrôles de légalité et budgétaire ; elles éditent par ailleurs un flux de données destinées à leur comptable pour qu'il « ouvre les crédits budgétaires » indispensables à l'exécution desdits budgets. Ainsi, à partir du même progiciel, les ordonnateurs réalisent aujourd'hui deux éditions différentes, à des formats différents et qui suivent des circuits de transmission différents. Sur ce constat, la DGCP et la DGCL ont engagé des travaux en commun pour réaliser un seul mode de dématérialisation des données budgétaires.

Pour favoriser l'échange de données, la DGCP a réalisé un outil d'exploitation de données au format XML ; cet outil « XéMélios », libre de droits, est mobilisable par chacun des trois partenaires à partir d'un simple téléchargement ; générique, cet outil va être étendu pour exploiter les données dématérialisées au format XML, au fur et à mesure de la production de nouvelles solutions nationales de dématérialisation.

Un autre principe fondamental vise à rompre avec la pratique connue depuis dix ans, caractérisée jusqu'à 2002 par l'émergence de projets locaux de

dématérialisation, pour aller vers la définition de cadres nationaux dans lesquels les ordonnateurs peuvent inscrire leurs projets. En effet, la multiplication des projets, en l'absence de cadres cohérents, risquait d'aboutir à ce qu'une même trésorerie ait à gérer plusieurs outils en fonction des mises en oeuvre de collectivités rattachées ; le risque était encore plus important pour les CRC et les TPG au niveau du jugement ou de l'apurement des comptes. La mise en place de cadres nationaux, entrée dans les faits depuis fin 2004, va de pair avec l'expérimentation des solutions définies au plan national ; de même, les partenaires nationaux, conscients de ce que la dématérialisation n'est pas aussi simple qu'on veut bien le dire, privilégient une dématérialisation par étapes et conseillent aux candidats de ne pas engager plusieurs projets en même temps. Ainsi privilégient-ils pour 2005 et 2006 la dématérialisation de la paye.

Enfin, les partenaires nationaux préconisent sans ambiguïté l'interopérabilité : sur la base de ce principe, les expérimentations de dématérialisation de la DGCP ont recours au même tiers de transmission sécurisé que ceux mobilisés dans le cadre de l'application ACTES mise en oeuvre par le ministère de l'Intérieur.

La mise en oeuvre du plan d'actions de dématérialisation des réalisations concrètes et des projets importants.

La première déclinaison de la Charte nationale partenariale s'est traduite par la signature de la convention -cadre nationale de dématérialisation des états de paye. Cette dématérialisation de données de paye est d'ores et déjà mise en oeuvre dans près de 150 CEPL ; les principaux éditeurs de logiciel de ressources humaines ont réalisé l'intégration de cette dématérialisation sous forme de données au format de fichier XML. La DGCP fournit gratuitement l'outil d'exploitation des données « XéMélios » dans une version 3 permettant de traiter notamment les très gros volumes de données (CHU par

exemple). L'année 2006 est consacrée à la généralisation progressive de cette solution qui intéresse au premier chef les grandes collectivités et les établissements publics hospitaliers qui sont les employeurs les plus importants ; pour autant, cette dématérialisation est efficace avec un retour sur investissement en maximum six mois pour une CEPL qui réalise 100 payes par mois. L'enjeu est clair : les bulletins de paye des 2 350 000 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, pour l'exemplaire archivé par l'ordonnateur et celui adressé au comptable, représentent un volume de 91 millions de feuilles par an, soit en coût complet un minimum de 25 M€.

Dans un second temps, les partenaires nationaux ont mis en place un cadre technique et organisationnel permettant aux CEPL qui ont dématérialisé les documents contractuels de leurs marchés publics, dans la ligne de l'article 56 du CMP, de transmettre ces pièces aux comptables et à la CRC, de façon dématérialisés. Une convention cadre nationale expérimentale, arrêtée le 20 juillet 2005, a été publiée sur le site MINEFI COLLOC. Des expérimentations sont engagées dans le cadre de la plate-forme e-Bourgogne (25 CEPL et 15 trésoreries concernées) et de la plate-forme mutualisée des CHU, des villes d'Issy-les-Moulineaux, de Parthenay, de Bordeaux, etc. Le Pôle national a en outre engagé des travaux pour poursuivre cette dématérialisation et l'appliquer aux pièces justificatives d'exécution des marchés publics (factures, situations de travaux...).

Le cœur du plan d'actions de dématérialisation porte sur les titres, les mandats et les bordereaux les accompagnant. Ce sont, en effet, les plus grands flux de pièces comptables puisqu'on dénombre 470 millions de feuilles de papier pour les 67 millions de titres, 66 millions de mandats et 31,5 millions de bordereaux. L'enjeu est donc considérable.

Pour l'atteindre avec des modalités efficaces, les partenaires nationaux ont adopté une convention cadre nationale le 16 décembre 2005, qui préconise la dématérialisation des mandats et des titres sous la forme du Protocole d'échange standard d'Hélios (format XML) et permettra d'y adjoindre les pièces justificatives dématérialisées, notamment les factures. Pour ce faire, les partenaires nationaux ont finalisé un schéma XML de facture qui permettra de dématérialiser la pièce justificative de la recette (facture de cantine, d'eau...), voire le moment venu des factures de dépense (en accompagnement du mandat). Ainsi, cette orientation reposant sur un seul mode de dématérialisation et un seul vecteur de communication pour l'ensemble des échanges, tous les documents « papier » de titres, de mandats, de bordereaux, voire de factures seront potentiellement supprimables à compter de 2007 ou sera mise en service cette modalité unique de dématérialisation.

La mise en œuvre de ces modes de dématérialisation fait l'objet d'expérimentations. En partenariat avec une infrastructure de transmission sécurisée et en « interopérabilité » avec le projet ACTES, des expérimentations sont en cours avec huit collectivités proposées par les représentations d'ordonnateurs (villes de Parthenay, de Vandoeuvre-lès-Nancy et de Viroflay, commune des Gonds, communautés d'agglomération du Pays rochefortais et de Montpellier, conseil général des Yvelines, SMIC 17). En effet, si l'État n'a pas pris d'option définitive quant aux modalités de transmission des données électroniques, la DGCP encourage l'usage à terme d'un tiers de transmission pour des raisons de sécurité (l'envoi d'un e-mail signé n'est pas suffisant) et d'interopérabilité (le projet ACTES repose sur une prestation homologuée de télétransmission), sans que ce mode de transmission soit exclusif.

Les partenaires nationaux ont *in fine* validé, le 16 juin 2006, un cadre expérimenté avec le conseil général des Yvelines permettant la dématérialisation des états de versements de trois aides sociales obligatoires et des dossiers d'attribution individuels. Les états de versements périodiques (qui représentent pour les 100 départements quelque 13 millions de feuilles par an) sont dématérialisés selon un schéma de données XML et les décisions individuelles au format PDF.

Le Pôle national a engagé, avec l'accord des partenaires nationaux, d'autres travaux. Ils portent sur la dématérialisation, plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord, des délibérations et arrêtés car elle met en jeu notamment la signature électronique et requiert que les ordonnateurs disposent d'un outil leur permettant de signer électroniquement (ex.: parapheur électronique) ; préalable indispensable une circulaire commune signée par les deux directeurs généraux de la DGCP et de la DGCL vise à clarifier les modalités de la coordination au plan local entre le projet ACTES et la dématérialisation avec le comptable.

Par ailleurs, des travaux ont été engagés avec la DGCL pour dématérialiser, sous forme d'un flux de données XML à un format unique, les documents et données budgétaires (170 000 budgets) destinés aux préfetures et au Trésor Public, qui devraient aboutir courant 2007.

Enfin, la DGCP a engagé la dématérialisation des comptes de gestion sur chiffres remis par le comptable en fin de l'année au juge des comptes (soit 100 millions de feuilles papier par an), a automatisé dans Hélios l'exercice du « visa sur chiffres » et en cours d'intégration de tous les contrôles internes aptes à asseoir la qualité comptable et va permettre à terme, aux ordonnateurs, d'envoyer leur compte administratif dématérialisé.

Le Trésor Public disposera donc progressivement, d'ici 2007, d'une offre

complète permettant aux collectivités et établissements publics locaux de dématérialiser les principaux flux comptables et les pièces justificatives, et ainsi supprimer progressivement le milliard de feuilles de papier produites, archivées ou échangées chaque année entre les trois partenaires de la chaîne comptable et financière.

Ces avancées notables ne doivent cependant pas laisser penser que la dématérialisation est quelque chose de simple, qu'on laisserait aux « techniciens » de la chose.

Tout d'abord, la dématérialisation n'est en rien réductible à des aspects techniques. Plus même, ces aspects techniques sont secondaires au regard d'éléments jugés prioritaires par tous ceux qui ont expérimenté la mise en oeuvre de la dématérialisation d'un flux de documents « papier ».

L'engagement clair de l'ordonnateur de la CEPL est ainsi indispensable pour entraîner une implication de ses services ; mais cette implication requiert aussi - et cela est vrai aussi pour nombre d'organisations - une communication adaptée et la mise en oeuvre de formations adéquates, de nature à emporter l'adhésion des personnels et services, dans ce qui peut être un changement conséquent des habitudes et des modes de travail.

Enfin, les partenaires nationaux préconisent sans ambiguïté l'interopérabilité : sur la base de ce principe, les expérimentations de dématérialisation de la DGCP ont recours au même tiers de transmission sécurisé que ceux mobilisés dans le cadre de l'application ACTES mise en oeuvre par le ministère de l'Intérieur.

La mise en oeuvre du plan d'actions de dématérialisation des réalisations concrètes et des projets importants

La première déclinaison de la Charte nationale partenariale s'est traduite par la signature de la convention cadre nationale de dématérialisation des états de paye. Cette dématérialisation de

données de paye est d'ores et déjà mise en oeuvre dans près de 150 CEPL ; les principaux éditeurs de logiciel de ressources humaines ont réalisé l'intégration de cette dématérialisation sous forme de données au format de fichier XML. La DGCP fournit gratuitement l'outil d'exploitation des données « XéMélios » dans une version 3 permettant de traiter notamment les très gros volumes de données (CHU par exemple). L'année 2006 est consacrée à la généralisation progressive de cette solution qui intéresse au premier chef les grandes collectivités et les établissements publics hospitaliers qui sont les employeurs les plus importants ; pour autant, cette dématérialisation est efficace avec un retour sur investissement en maximum six mois pour une CEPL qui réalise 100 payes par mois. L'enjeu est clair : les bulletins de paye des 2 350 000 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalier, pour l'exemplaire archivé par l'ordonnateur et celui adressé au comptable, représentent un volume de 91 millions de feuilles par an, soit en coût complet un minimum de 25 M€.

Dans un second temps, les partenaires nationaux ont mis en place un cadre technique et organisationnel permettant aux CEPL qui ont dématérialisé les documents contractuels de leurs marchés publics, dans la ligne de l'article 56 du CMP, de transmettre ces pièces aux comptables et à la CRC, de façon dématérialisés. Une convention cadre nationale expérimentale, arrêtée le 20 juillet 2005, a été publiée sur le site MINEFI COLLOC. Des expérimentations sont engagées dans le cadre de la plate-forme e-Bourgogne (25 CEPL et 15 trésoreries concernées) et de la plate-forme mutualisée des CHU, des villes d'Issy-les-Moulineaux, de Parthenay, de Bordeaux, etc. Le Pôle national a en outre engagé des travaux pour poursuivre cette dématérialisation et l'appliquer aux pièces justificatives d'exécution des marchés publics (factures, situations de travaux...).

Le coeur du plan d'actions de dématérialisation porte sur les titres, les mandats et les bordereaux les accompagnant. Ce sont, en effet, les plus grands flux de pièces comptables puisqu'on dénombre 470 millions de feuilles de papier pour les 67 millions de titres, 66 millions de mandats et 31,5 millions de bordereaux. L'enjeu est donc considérable.

Pour l'atteindre avec des modalités efficaces, les partenaires nationaux ont adopté une convention cadre nationale le 16 décembre 2005, qui préconise la dématérialisation des mandats et des titres sous la forme du Protocole d'échange standard d'Hélios (format XML) et permettra d'y adjoindre les pièces justificatives dématérialisées, notamment les factures. Pour ce faire, les partenaires nationaux ont finalisé un schéma XML de facture qui permettra de dématérialiser la pièce justificative de la recette (facture de cantine, d'eau...), voire le moment venu des factures de dépense (en accompagnement du mandat). Ainsi, cette orientation reposant sur un seul mode de dématérialisation et un seul vecteur de communication pour l'ensemble des échanges, tous les documents « papier » de titres, de mandats, de bordereaux, voire de factures seront potentiellement supprimables à compter de 2007 ou sera mise en service cette modalité unique de dématérialisation.

La mise en oeuvre de ces modes de dématérialisation fait l'objet d'expérimentations. En partenariat avec une infrastructure de transmission sécurisée et en « interopérabilité » avec le projet ACTES, des expérimentations sont en cours avec huit collectivités proposées par les représentations d'ordonnateurs (villes de Parthenay, de Vandoeuvre-lès-Nancy et de Viroflay, commune des Gonds, communautés d'agglomération du Pays rochefortais et de Montpellier, conseil général des Yvelines, SMIC 17). En effet, si l'État n'a pas pris d'option définitive quant aux modalités de transmission des données électroniques, la DGCP encourage l'usage à terme d'un

tiers de transmission pour des raisons de sécurité (l'envoi d'un e-mail signé n'est pas suffisant) et d'interopérabilité (le projet ACTES repose sur une prestation homologuée de télétransmission), sans que ce mode de transmission soit exclusif.

Les partenaires nationaux ont *in fine* validé, le 16 juin 2006, un cadre expérimenté avec le conseil général des Yvelines permettant la dématérialisation des états de versements de trois aides sociales obligatoires et des dossiers d'attribution individuels. Les états de versements périodiques (qui représentent pour les 100 départements quelque 13 millions de feuilles par an) sont dématérialisés selon un schéma de données XML et les décisions individuelles au format PDF.

Le Pôle national a engagé, avec l'accord des partenaires nationaux, d'autres travaux.

Ils portent sur la dématérialisation, plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord, des délibérations et arrêtés car elle met en jeu notamment la signature électronique et requiert que les ordonnateurs disposent d'un outil leur permettant de signer électroniquement (ex.: parapheur électronique) ; préalable indispensable une circulaire commune signée par les deux directeurs généraux de la DGCP et de la DGCL vise à clarifier les modalités de la coordination au plan local entre le projet ACTES et la dématérialisation avec le comptable.

Par ailleurs, des travaux ont été engagés avec la DGCL pour dématérialiser, sous forme d'un flux de données XML à un format unique, les documents et données budgétaires (170 000 budgets) destinés aux préfectures et au Trésor Public, qui devraient aboutir courant 2007.

Enfin, la DGCP a engagé la dématérialisation des comptes de gestion sur chiffres remis par le comptable en fin de l'année au juge des comptes (soit 100 millions de feuilles papier par an), a automatisé dans Hélios l'exercice du « visa sur

chiffres » et en cours d'intégration de tous les contrôles internes aptes à asseoir la qualité comptable et va permettre à terme, aux ordonnateurs, d'envoyer leur compte administratif dématérialisé.

Le Trésor Public disposera donc progressivement, d'ici 2007, d'une offre complète permettant aux collectivités et établissements publics locaux de dématérialiser les principaux flux comptables et les pièces justificatives, et ainsi supprimer progressivement le milliard de feuilles de papier produites, archivées ou échangées chaque année entre les trois partenaires de la chaîne comptable et financière.

Les avancées notables ne doivent cependant pas laisser penser que la dématérialisation est quelque chose de simple, qu'on laisserait aux « techniciens » de la chose.

Tout d'abord, la dématérialisation n'est en rien réductible à des aspects techniques. Plus même, ces aspects techniques sont secondaires au regard d'éléments jugés prioritaires par tous ceux qui ont expérimenté la mise en oeuvre de la dématérialisation d'un flux de documents « papier ».

L'engagement clair de l'ordonnateur de la CEPL est ainsi indispensable pour entraîner une implication de ses services ; mais cette implication requiert aussi - et cela est vrai aussi pour nombre d'organisations - une communication adaptée et la mise en oeuvre de formations adéquates, de nature à emporter l'adhésion des personnels et services, dans ce qui peut être un changement conséquent des habitudes et des modes de travail.

La réflexion en commun est aussi un facteur clé de réussite ; cette réflexion collective se traduit par des groupes de travail mis en place en interne dans les collectivités et établissements qui s'engagent dans cette démarche ; elle se traduit le moment venu par des groupes de travail

associant tous les acteurs, éditeurs, Trésor Public, juge financier.

Ces réflexions mettent souvent en évidence la complexité de mise en oeuvre de la dématérialisation, le risque de faire plus compliqué a l'aune de la dématérialisation que ce qui se pratique dans l'univers « papier » ; mais surtout, la mise en oeuvre de la dématérialisation doit être l'occasion de revisiter les procédures : il est souvent illusoire - et dangereux - de vouloir plaquer une organisation existante sur la chaîne dématérialisée.

Belles évidences et bon sens ? Certes, mais la transposition a l'identique des modes de travail de la galaxie « Gutenberg » a ceux de la galaxie « Pascal » n'a pas conduit depuis vingt ans dans nos organisations - bien au contraire - a la diminution de la consommation de papier. Pourquoi ? Parce qu'on a peut-être, au fil du temps, perdu de vue que l'ordinateur n'était pas une fin en soi mais un moyen, un outil au service d'un changement dans lequel l'utilisateur, les organisations, les personnels doivent se retrouver et qui requiert un accompagnement adéquat dans la durée.

ACUF : Association des communautés urbaines de France.

ACD'OM : Association des communes d'outre-mer.

ADAE : Agence pour le développement de l'administration électronique (maintenant DGME).

ADCF : Association des districts et communautés de France.

ADF : Assemblée des départements de France.

AMF : Association des maires de France.

AMGVF : Association des maires des grandes villes de France.

AMRF : Association des maires ruraux de France.

APVF : Association des petites villes de France.

ARF : Association des régions de France.

CEPL : Collectivité et établissement public local.

CHU : Centre hospitalier universitaire.

CMP : Code des marchés publics.

CNDGCHU : Conférence nationale des directeurs généraux de CHU.

CNDCH : Conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers.

CRC : Chambre régionale des comptes.

DGAS : Direction générale de l'Action sociale du ministère de la Santé.

DGCL : Direction générale des Collectivités locales.

DGCP : Direction générale de la Comptabilité publique.

DGME : Direction générale de Modernisation de l'État (ex-ADAE).

DGUHC : Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement.

DHOS : Direction des Hôpitaux et de l'Organisation des soins du ministère de la Santé.

FHF : Fédération hospitalière de France.

FOHLM : Fédération nationale des offices d'HLM et des OPAC.

GED : Gestion électronique de documents.

PDF : Portable Document Format.

PES : Protocole d'échange standard d'Hélios.

XML : extensible Markup Language.

Petite révolution dans le monde du logiciel avec l'alliance Windows - Linux (3/11/2006)

AFP- 3/11/2006



Le géant mondial des logiciels Microsoft, créateur de Windows, et la société informatique Novell, du camp adverse de la norme Linux, ont décidé de s'allier pour rendre compatibles leurs systèmes d'exploitation, une petite révolution pour l'industrie du logiciel.

PHOTO: Le PDG de Novell Ron Hovsepian (g) et celui de Microsoft Steve Ballmer, lors d'une conférence de presse à San Francisco le 2 novembre 2006

L'annonce a été faite jeudi soir aux Etats-Unis, par les deux sociétés, qui se sont engagées à collaborer sur le plan commercial, technique et des brevets: Microsoft et Novell vont chacun promouvoir le système d'exploitation de l'autre et vont sortir "une série de solutions communes".

"C'est un événement énorme pour le marché du logiciel", a jugé Carmy Levy, analyste du cabinet spécialisé Infotech Research.

"Quand la plus grande compagnie de logiciels du monde veut nouer une alliance stratégique avec une petite compagnie qui défend la philosophie opposée, celle de "l'open source" (logiciel libre), c'est le signe que le monde du logiciel a fondamentalement changé", a-t-il ajouté.

De fait, ce partenariat réunit deux idéologies rivales du logiciel: celle des solutions sous licence, qui s'est imposée avec Microsoft, qui équipe aujourd'hui 90% des ordinateurs dans le monde avec son système d'exploitation Windows, et celle du logiciel libre, incarnée par Linux, qui défend la liberté d'accès, d'utilisation et de modification de son programme informatique.

Pour Microsoft comme pour Novell, qui distribue un logiciel fonctionnant sous

environnement Linux, Suse Linux, cette initiative répond à une demande des clients.

"Nous avons parlé avec beaucoup d'observateurs de cette industrie, et tout le monde est d'accord pour dire que nous avons besoin de construire une interopérabilité, un pont" entre les systèmes logiciels concurrents, a rapporté le PDG de Microsoft Steve Ballmer.

"Notre motivation pour cet accord a été que les consommateurs ont besoin de se consacrer aux possibilités accrues permises par la compatibilité, pas de perdre du temps sur la façon de faire fonctionner des environnements informatiques différents", a ajouté Ron Hovsepian, le patron de Novell.

"Nos deux groupes incarnent depuis longtemps des positions fortes dans cette industrie (...) et nous avons besoin aujourd'hui de donner à nos usagers une passerelle et de la tranquillité d'esprit", a-t-il ajouté.

"Cet accord va effectivement créer une passerelle entre le monde du logiciel commercial, occupé par Windows, et celui du logiciel libre, plus spécifique", estime M. Levy. "Les deux technologies sont complémentaires, mais cet accord va apporter

un changement moins au grand public qu'aux entreprises, dont beaucoup ont besoin des deux environnements", ajoute-t-il.

" Un environnement logiciel unique, plus simple d'utilisation"

Lors d'une conférence de presse, un cadre de la banque d'affaires Goldman Sachs, cliente de Microsoft et de Novell, a d'ailleurs expliqué son soulagement à avoir bientôt un environnement logiciel unique, plus simple d'utilisation.

"C'est une évolution logique qui répond à une tendance de fond, la compatibilité", souligne Carmy Levy, citant les assistants numériques personnel du groupe Palm fonctionnant aujourd'hui avec le produit concurrent Windows.

En avril, Microsoft et son rival Apple avaient aussi fait un pas en ce sens, grâce au programme "Bootcamp" permettant de faire cohabiter Windows avec le système d'exploitation Mac OS sur les ordinateurs Mac d'Apple. L'argument était d'offrir aux usagers à la fois Windows et Mac, aux fonctionnalités historiquement incompatibles.

L'ouverture de Microsoft vers le monde du logiciel libre reste sous conditions. "L'accord prévoit une couverture légale dans l'accès à nos brevets respectifs", a expliqué Bernard Ourghanlian, directeur technique de Microsoft France. Ce qui veut dire que "Microsoft n'ouvre pas ses brevets à toute la communauté Linux, et cela va mettre les autres acteurs du logiciel libre sur la défensive", explique Carmy Lévy.

En tout cas, "l'accord apporte une bonne image à Microsoft, critiqué pour sa position de monopole dans cette industrie", selon ce dernier. AFP

L'émergence d'une gestion des ressources humaines hybride au Maghreb

Soufiane Frimousse et Jean-Marie Peretti,
Revue Française de Gestion, Août /Septembre 2006

Au Maghreb, la culture valorise la dimension humaine. Or, la performance de l'entreprise est surtout jugée au travers de ratios économiques et financiers. De ce fait, l'inefficacité de la gestion des ressources humaines au Maghreb est souvent soulignée. Pour autant, faut-il absolument réduire cette dimension sociale? Ou au contraire faut-il la reconsidérer à travers un processus d'hybridation?

Le Maghreb apparaît comme un tapis tissé par des fils aux fibres diverses et aux couleurs proches. Au delà des spécificités ethniques et pratiques typiques, ce sont les structures de l'environnement sociétal qui sont identiques: un sentiment communautaire et clanique, un esprit de corps « açaba », une dominante patriarcale, un respect des ancêtres, une fidélité à la tradition, une domination de l'homme, un rôle d'éducation et de socialisation pour les femmes, un art de vivre fondé sur la « hchouma » (pudeur et honte) et un sentiment de l'honneur. La dépendance de l'individu à l'égard du groupe est forte. En contrepartie de cette pression, le groupe fournit solidarité et place à ses membres. La coutume et la tradition dictent les règles. Le non respect de ces dernières génère de graves conséquences.

La culture s'assimile donc à un pacte collectif supprimant l'individualité dans l'uniformité et la conformité (Bourdieu, 2001). Les pratiques managériales s'appuient sur des valeurs fortement enracinées. Cette notion de fonds culturel se rapproche du concept de « culture-bound » qui représente le noyau dur d'une culture. Il subit très peu l'influence de son environnement. Il est très ancré et influence fortement la société. Au Maghreb, la dimension contextuelle et notamment culturelle rend prioritaire l'aspect humain. Or, la

performance de l'entreprise est surtout jugée au travers de ratios économiques et financiers. De ce fait, la faible efficacité de la gestion des ressources humaines — et de la gestion en général — au Maghreb est souvent soulignée. Les pratiques demeurent bureaucratiques et la planification peu développée. Les firmes semblent mal adaptées aux exigences de la globalisation. Pour autant, faut-il absolument réduire cette dimension sociale? Ou au contraire faut-il la reconsidérer? D'autant que les excès de la rationalité économique sont de plus en plus nombreux et contestés.

Au début de 1970, Illich (1971) insistait déjà sur la nécessité de se préoccuper des conséquences du développement des activités économiques sur le développement de l'homme. Pour Latouche (2004) et Stiglitz (2003), le développement économique n'est pas un remède. Il est un problème qui dissimule la création de pénurie et favorise la misère psychique. Rahnema (2005) parle de destruction du temple de l'intérieur. Giddens compare le développement à une machine qui menace d'échapper au contrôle de l'être humain. Il évoque l'emballlement du camion furieux (1994). L'importance de la dimension sociale au Maghreb, qui rejoint la pensée méditerranéenne développée par Cassano (2005), complète le modèle dominant et, à

travers l'hybridation des pratiques, favorise l'émergence d'une gestion des ressources humaines adaptée à la diversité contextuelle.

I- De la convergence à l'hybridation

L'internationalisation des entreprises, le développement des technologies de l'information, et la mobilité internationale des cadres favorisent la convergence des pratiques de gestion des ressources humaines. Toutefois, ce rapprochement est limité par des facteurs de contingence. Il s'agit donc d'intégrer l'unique et le local avec le global et le standard. Un processus d'hybridation, oscillant entre convergence et contingence, paraît donc émerger.

1. La convergence : un processus enclenché

Dans les trois pays du Maghreb, l'internationalisation des entreprises et l'instrumentation contribuent à la diffusion de pratiques de gestion des ressources humaines similaires. Elles sont généralement considérées comme source de performance. Les grappes de « bonnes pratiques » identifiées dans certains pays et secteurs sont mises en oeuvre dans d'autres contextes avec une conviction universaliste. L'adoption de ces outils contribue à l'apprentissage stratégique.

Deux raisons d'une approche universaliste au sein des multinationales sont évoquées: l'équité et l'efficacité. Dans les chartes d'entreprise, l'exigence d'un traitement équitable pour les travailleurs de tout pays est affirmée. Un salarié doit bénéficier des mêmes opportunités de carrière. Des systèmes d'évaluation des potentiels et des performances uniformes s'imposent. La mobilité internationale des cadres et le développement des formations en lignes avec des modules identiques dans le monde entier facilitent l'adoption de pratiques uniques. Le

choix de prestataires de service mondialisés renforce cette tendance.

Dans les pays du Maghreb sont implantés, ou représentés, les principaux prestataires dans les grands domaines de gestion des ressources humaines. L'offre faite aux entreprises du Maghreb est assez voisine de celle dont bénéficient leurs consœurs européennes. C'est en particulier le cas en matière de système d'information des ressources humaines.

La nécessité de respecter des normes et des référentiels internationaux s'impose à un nombre croissant d'entreprises de l'espace méditerranéen. Garantir la qualité des services ou produits proposés par le biais de la certification sous-entend que les caractéristiques du mode de production puissent être décrites et maîtrisées par l'entreprise. Le recours à l'audit social peut participer à la diffusion des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines et de responsabilité sociale vers les entreprises au Maghreb car chaque élément constaté prend toute sa valeur lorsqu'il peut être comparé avec un référentiel.

Le poids des normes, l'uniformisation de l'offre et les choix délibérés des entreprises se conjuguent pour que l'instrumentation entraîne une convergence des politiques et pratiques faisant fi des frontières et des spécificités nationales. L'instrumentation ne se révèle réellement productive que si un important effort de communication, de formation et d'adaptation au contexte est réalisé.

2. L'hybridation et la diversité culturelle

La convergence vers un modèle unique est improbable. La diffusion de pratiques est susceptible d'aboutir à une configuration originale combinant certains principes inspirés par le modèle commun de gestion avec la persistance des caractéristiques

locales. Apparaît ainsi un phénomène d'hybridation qui résulte des multiples interactions entre deux processus: la diffusion et l'adaptation. L'adaptation peut devenir le socle de l'hybridation qui est un mouvement lent et indéterminé. L'hybridation émerge après une succession de combinaisons.

La dimension temporelle est très importante. Pour Boyer (1998), les adaptations au contexte local initialement considérées comme marginales peuvent exercer une influence durable au point de livrer à terme, dans certains cas, une configuration hybride nouvelle. Dans le cadre des pays du Maghreb, la dimension culturelle revêt une importance particulière dans le processus d'hybridation. Les enquêtes menées par d'Iribarne (2003) auprès de quatre grandes firmes multinationales dans quatre pays (Mexique, Maroc, Cameroun et Argentine) montrent qu'il est possible de concilier les pratiques de management universelles avec les spécificités locales. Ces firmes n'ont pas copié les pratiques internationales des modèles de management efficaces. Elles ont façonné un management original, trouvant son sens pour les salariés dans la culture nationale. Au Maroc, la ST Micro Electronics (ex-Thomson) a mis en place une gestion originale qui s'appuie sur la religion et les préceptes moraux. Le comportement moralement juste du directeur général a renforcé son pouvoir et l'implication de ses salariés.

Le cas du groupe Poulina en Tunisie est aussi très intéressant. Poulina est un groupe à capitaux tunisiens en interactions permanentes avec de grandes multinationales. Yousfi *et al.* (2005) ont mené trente-cinq entretiens auprès des salariés et dirigeants au sein des filiales de ce groupe. Il ressort de cette étude que Poulina a mis en place un exemple de modèle de gestion créatif dans un contexte marqué par une histoire et une culture spécifique. Poulina a su

combinaison des pratiques universelles et locales. Le meilleur des exemples est le système d'évaluation nommé la « mise à mille ». La mise à mille est un outil qui lie la rémunération des employés aux résultats obtenus lors de l'évaluation. Ce système d'évaluation s'inscrit dans des références locales. L'augmentation attribuée après l'évaluation est perçue comme une récompense rattachée au respect des devoirs vis-à-vis du chef.

La mise à mille s'appuie sur la possibilité de renégocier les objectifs préalablement établis. Elle se caractérise par la mise en commun des objectifs entre les services afin de s'appuyer sur la solidarité entre les salariés. Ce système atténue ainsi les pénalités, les jugements qui sont très mal acceptés et renforce la cohésion du groupe. L'aspect procédural permet aussi d'éviter les limites de la personnalisation des rapports. Un équilibre subtil entre procédure formelle et logique de personne (liens personnels) favorise l'équité.

La formalisation permet de neutraliser les dérives les plus probables. Elle est un système d'orientation et non pas de contrôle. D'où son succès et son adoption par les salariés qui rejettent la rigueur d'un contrôle mécanique. Poulina a su mêler rigueur et souplesse. La mise à mille peut être qualifiée de pratique hybride. Cette entreprise a emprunté sélectivement ce qui lui convient tout en le greffant sur son noyau culturel.

II. Une application de la «pensée» méditerranéenne en gestion des ressources humaines

L'histoire des pays du Maghreb est à la fois commune et plurielle. D'un côté se trouvent les populations berbères (kabyles, chaouia, rifains, etc.) et de l'autre, les populations arabes mais aussi les métissés berbéro-arabes. Pour reprendre l'expression de Bruno Étienne (1999), ces pays sont des « grains de grenade » pas tout

à fait semblables mais côte à côte dans le même ensemble. De multiples et intenses échanges ont provoqué un fonds commun maghrébin. Bourdieu parle de « koiné culturelle » (Bourdieu, 2001, p. 83). Les caractéristiques de ce fonds culturel se rapprochent de la pensée méditerranéenne développée par Cassano (2005). Fabre (2005) propose également une approche géoculturelle qui permet de penser à la fois le face à face et le côte à côte, c'est à dire les relations de paix et de guerres entre les cultures car les passions sont parties intégrantes des relations en Méditerranée (Étienne, 2005). Les contours de la définition métaphorique de la pensée méridienne peuvent constituer la base de l'émergence de pratiques de gestion des ressources humaines hybrides conciliant les dimensions économiques et sociales. Ils peuvent permettre de répondre aux exigences réclamées par la globalisation et les réalités locales.

1. Le fonds culturel maghrébin, la « pensée » méditerranéenne et l'équilibre sociétal

Les sociétés méditerranéennes ont un air de famille. Bromberger (2005) parle de la « commune mélodie de base ». Albera et Blok (2001) évoquent « The mediterranean touch » qui caractérise une toile de connivences culturelles permettant aux hommes de se connaître et de se reconnaître. Pour Cassano (2005), la pensée méditerranéenne, qu'il nomme pensée méridienne, se reflète dans la fraternité et dans l'importance accordée aux liens sociaux. Le marché et l'échange ont toujours été au centre des sociétés méditerranéennes. Néanmoins, la dimension financière n'est pas la seule valeur dominante (Cova, 2004). Cassano (2005) situe la « pensée » méridienne entre l'immobilisme de la terre (tradition) et la mobilité de l'océan (modernité). Pour Nietzsche, la mer représente la découverte et la terre est une chaîne. Le déracinement est donc nécessaire. A l'opposé,

Heidegger pense que la terre renvoie aux fondations et aux repères qui orientent l'être humain. Chaque être humain a besoin d'avoir de multiples racines. Elles lui permettent d'édifier sa vie mentale et spirituelle. Weil (1949) incite à lutter contre le danger du déracinement : l'inertie de l'âme. Ces deux visions opposées deviennent communes dans la pensée méridienne qui se positionne sur un va et vient permanent entre déracinement et enracinement. Elle limite les effets néfastes de la terre grâce à la mer et *vice-versa*. Le réarmement identitaire (Robert-Demontrond, 2002) est ainsi évité. La pensée méridienne peut permettre également à la modernité de se protéger d'elle-même.

Elle est une voie face aux excès des marchés triomphants et des communautés agressives évoqués par Touraine (1997). La pensée méridienne n'est donc pas une résistance au modèle économique et managérial dominant.

Elle s'efforce de le compléter. Pour Saïd (1978), chaque société façonne ses propres « autres » afin de s'en démarquer et d'y résister. Se définir par rapport à autrui revient à accepter son jugement et adopter un comportement mimétique aboutissant à une simple imitation non créative. Un positionnement vis-à-vis d'autrui peut également mener à des phénomènes de rejet et de défense. L'identité culturelle peut amener à l'enfermement (Latouche, 2005). Toynbee (1994) qualifie la première alternative d'héroïanisme. La seconde est nommée zélotisme.

L'héroïen est un éternel suiveur. Le zélate exalte sa culture et ses spécificités tout en diabolisant la culture dominante. Le zélotisme peut engendrer des réactions violentes. Dans la course à la maximisation du profit, la compétition engendre peu de vainqueurs et un grand nombre de perdants. Bien souvent, ces derniers réagissent à l'échec en optant pour l'une des solutions développées par Toynbee. Tarde (1910) qualifie cette conception

d'hétéronomie (l'existence dans et par l'esprit de l'autre). Matvejevic (1992) souligne qu'être méditerranéen est une distinction et non pas un avantage. La pensée méridienne invite donc aux croisements et aux mélanges. La réflexion menée par Cassano débouche sur des enseignements qui peuvent trouver une application dans la gestion des hommes au sein des entreprises. Elle peut éclairer un management des personnes s'efforçant de tirer profit des différences individuelles en s'intéressant aux dimensions psychologiques, intellectuelles, affectives et culturelles.

Le management de la plupart des entreprises au Maghreb est caractérisé par une gestion traditionnelle fondée sur l'intuition et non pas sur la planification stratégique; une organisation de base reposant sur une culture orale dans laquelle la formalisation des méthodes et outils est absente. L'optimisme est souvent accompagné d'une forme de fatalisme attentiste. Ces pays contiennent des éléments a dominante arabo-musulmane comportant des traits de fort et faible contrôle de l'incertitudes. Citons la croyance dans le destin « Maktoub ». Les réseaux informels basés sur des affinités souvent régionales dominant l'entreprise.

D'après une étude menée par Eddakir et Maghni (2005), un style de management marqué par une grande distance hiérarchique, une centralisation de la décision et des relations personnelles et informelles conviennent davantage aux salariés marocains. L'encadrement de type paternaliste est réclamé. Les salariés ont une forte demande affective vis-à-vis de leurs supérieurs. L'économie traditionnelle caractérisée, selon l'expression empruntée à Braudel (1980) par des relations « oeil dans l'oeil et main dans la main », est préférée. Dans cette configuration, les relations sont plus humaines et moins mécaniques.

Le travail n'est pas uniquement au service de la maximisation des profits personnels. Il vise d'abord la satisfaction des besoins élémentaires d'un groupe.

Pour différencier les deux visions, Rossi (1970) parle de civilisation du fauteuil et de celle de l'esprit. Au-delà du collectivisme souvent mentionné dans les diverses études sur les comparaisons internationales, nous émettons l'hypothèse d'équilibre pour caractériser l'entreprise au Maghreb. Cette dernière et la gestion des salariés veillent avant tout, de manière directe ou indirecte, à maintenir une cohésion sociale et sociétale. Les entreprises n'adoptent pas nécessairement les pratiques de gestion des ressources humaines les plus appropriées aux exigences économiques, mais plutôt celles qui semblent les mieux acceptées socialement.

2. L'hybridation: un complément au modèle de gestion des ressources humaines canonique

Devant les limites du modèle économique dominant et des dérives du management canonique (exclusions sociales, dérives écologiques, etc), un nouveau courant, s'efforce de compléter, voire de proposer des alternatives au principal modèle de gestion à partir de la conciliation des performances économiques et sociales. Ce renouvellement du modèle managérial « commun » peut se réaliser notamment à partir des valeurs régissant le management tradition-nel des pays du tiers monde. La gestion n'est plus uniquement économique, elle est une pratique sociale, une capacité à faire évoluer de manière harmonieuse l'ensemble des acteurs au sein de l'entreprise (Aktouf, 2002; Orsoni, 2003) Sen 2000) insiste sur la nécessité de réintroduire des considérations éthiques et sociales. Dans cette optique, l'exemple du management japonais est intéressant.

Les dirigeants ont façonné un modèle managérial à partir de deux logiques. Tout d'abord, le modèle s'appuie sur la culture locale fondée sur le sens du sacrifice et la négation de l'individualisme. S'en suit une transposition cohérente de principes universels (Yanat, 1999). Cette reconnaissance des réalités locales n'a pas entravé la convergence de pratiques universelles. Cette démarche japonaise est à considérer pour les entreprises au Maghreb notamment dans le cadre de l'évolution de la fonction ressources humaines.

Le développement de l'internationalisation des entreprises et le processus d'apprentissage stratégique offrent un cadre propice à la conciliation entre la convergence des « meilleures » pratiques et la contingence. La gestion de la diversité peut permettre d'emprunter la voie de l'hybridation afin de mettre en relation deux univers de sens. Shayegan (2001) invite à emboîter les cultures les unes dans les autres afin de tirer profit du mélange et du croisement. L'hybridation correspond à un brassage des différences. Cette pensée de l'entre deux permet d'éviter les réactions brutales suscitées par l'irruption de la modernité. Il s'agit de bénéficier des apports des cultures diverses et non pas adverses.

Pour des logiques de contingences culturelles notamment, le modèle canonique ne correspond pas aux réalités locales de la plupart des entreprises au Maghreb. Pour autant, faut-il continuer à favoriser son adoption? Faut-il négliger les contingences? Comment réaliser un ajustement entre la mondialisation - inévitable - et les aspirations des individus à un maintien vital de leur identité culturelle? (Robert-Demontrond et Joyeau, 2005). Le fonds commun culturel maghrébin est certainement le socle de l'émergence d'une gestion des ressources humaines hybride oscillant, comme le

modèle japonais, entre convergence et contingence. Cette hybridation peut répondre aux exigences qu'imposent les réalités locales et la globalisation. Elle peut permettre de réhabiliter une pratique humaniste dans le monde de la gestion.

Ce fonds culturel a été utilisé par Lafarge Maroc lors de la fermeture de l'une de ses usines. Le sureffectif a été géré par l'aide à la création de nouvelles activités en s'appuyant sur les réseaux familiaux. Chaque salarié, présent dans l'usine non transféré à la nouvelle cimenterie de Tétouan s'est vu proposer une réinsertion dans une autre entreprise ou l'aide à la création d'une activité. Ce fonds culturel semble propre à d'autres espaces, dont notamment l'Afrique subsaharienne (Mutabazi, 2005), l'Amérique latine (Ogliastri et al. 2004). En Chine, le développement de quelques entreprises s'appuie sur une approche spirituelle trouvant ses racines dans le taoïsme et le confucianisme. La famille, la solidarité intergénérationnelle assurent la cohésion de la société (Féron, 2005; Witzel, 2005).

CONCLUSION

La Méditerranée est une zone de liaison. Elle est l'intersection entre la terre et la mer, le nomadisme et le sédentarisme, la tradition et la modernité, l'universalisme et le particulier, le global et le local. Les rives marquent les bornes à ne pas dépasser au risque de se perdre. La Méditerranée n'est pas inconnue. Elle rend les êtres et les lieux familiers (Théodoropoulos, 2000). Elle est la jonction de deux ensembles. La confrontation entre un traditionnel dévalorisé, mais à l'affût de la moindre occasion pour se manifester et un moderne aux contours flous duquel on se méfie (Berque, 1970, 1999).

L'informatique et la LOLF : les systèmes d'information au service de la réforme de la gestion publique

Bernard Limal,
La Revue du Trésor, Juillet 2006

La conception d'un système d'information intégré pour la gestion financière de l'Etat est une ambition portée depuis 1996.

La première étape a été franchie en avril 2004, lorsque l'application ACCORD a été déployée dans tous les services centraux, conformément au calendrier défini par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000.

En juin 2004, lorsque le marché ACCORD 2 est classé sans suite, une nouvelle stratégie est décidée pour garantir la mise en oeuvre de la LOLF. Cette stratégie prévoit, dans un premier temps, d'adapter les applications existantes aux principales dispositions de la loi organique, dans le cadre du projet appelé Palier 2006. Dans une seconde étape, l'objectif est de répondre aux ambitions de la LOLF et plus largement aux enjeux de modernisation de l'Etat, en intégrant tous les acteurs et fonctions financières de l'Etat dans un nouveau système d'information, appelé CHORUS. La mise en oeuvre de cette stratégie est confiée à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), service à compétence nationale rattaché au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Le premier objectif a été atteint le 1er janvier 2006 avec le démarrage du Palier 2006 : les principales dispositions de la LOLF sont aujourd'hui transposées dans les systèmes d'information. Le Palier 2006 reste cependant une solution transitoire jusqu'au déploiement de

CHORUS, qui appliquera toutes les dispositions de la LOLF.

Malgré ses limites, le Palier 2006 illustre l'importance des systèmes d'information dans la mise en oeuvre d'une réforme comme la LOLF et la nécessité de se doter d'une véritable stratégie informatique : le système d'information financière de l'Etat doit être conçu comme un véritable levier pour prolonger et renforcer la modernisation de la gestion publique.

L'AIFE est chargée de piloter le système d'information financière de l'Etat

Rattachée au ministre de l'Economie et des Finances, l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) définit et met en oeuvre la stratégie informatique financière de l'Etat. A ce titre, elle a été chargée de coordonner les travaux interministériels de conception, de développement et de démarrage du Palier 2006.

L'AIFE a pour missions principales de

- construire CHORUS, le futur système d'information commun à tous les acteurs de la gestion financière de l'Etat ;
- administrer l'application de gestion de la dépense centrale ACCORD LOLF ;
- coordonner les évolutions fonctionnelles des applications financières jusqu'à la fin du déploiement de CHORUS, dans le cadre d'un dispositif appelé Palier LOLF,
- urbaniser le système d'information financière de l'Etat, qui regroupe l'ensemble des applications financières de l'Etat. L'AIFE exerce ses missions sous l'autorité d'un comité d'orientation stratégique, rattaché au ministre de l'Economie et des Finances et composé de représentants des administrations centrales et déconcentrés ainsi que de personnalités qualifiées.

Le Palier 2006 a permis de satisfaire dès 2006 les principales dispositions de la LOLF

Le projet Palier 2006 consiste à adapter les systèmes d'information existants aux principales dispositions de la LOLF pour la gestion 2006. C'est une solution pragmatique, dont l'objectif est avant tout de garantir le respect du calendrier. La coordination des travaux interministériels du projet est assurée par l'AIFE, sous l'autorité du comité d'orientation stratégique (COS), instance supérieure de gouvernance des applications financières composée de représentants des administrations centrales et déconcentrées et de personnalités qualifiées.

Un projet ambitieux

80 applications à adapter

Le projet concerne toutes les applications de gestion financière de l'Etat (budget, dépenses, recettes non fiscales, comptabilités), soit environ 80 systèmes d'information gérés par des acteurs de tous les ministères. Toutes les applications interministérielles, dites « applications du coeur », sont adaptées à la LOLF : FARANDOLE (préparation budgétaire), ACCORD (dépense centrale), NDL (dépense déconcentrée), ASTER (dépense à l'étranger), REP (recettes non fiscales), PAY et PAY ETR (paye des agents en France et à l'étranger), NDC (centralisation budgétaire), TCC (centralisation comptable et production des comptes de l'Etat), COL (comptabilité générale) et INDIA (infocentre interministériel).

Les applications ministérielles de gestion sont adaptées ou abandonnées en fonction de la décision propre à chaque ministère.

Applications du Palier 2006

Préparation budgétaire

Mise en place des lois de finances et mouvements de crédits

Gestion de la dépense et des recettes

Accord	Dépense centrale et recettes non fiscales
NDL	Dépense déconcentrée
Aster	Dépense à l'étranger
REP	Recettes non fiscales
PAY	Paye des agents (France)
PAY ETR	Paye des agents (étranger) etc.

Applications ministérielles de gestion

Khéops	ministère de l'Éducation nationale
Gibus	ministère de l'intérieur
Osrose	ministère de la Défense
Cassiopée	ministère de l'Équipement
Agri2	ministère de l'Agriculture etc.

Comptabilité

NDC	Centralisation budgétaire
TCC	Production des comptes de l'État
CGL	Comptabilité générale de l'État

Infocentres (restitutions de gestion)

India	Comptabilité, Dépense, Recettes, Personnel
-------	--

Une mise en œuvre de l'essentiel de la LOLF

Le Palier 2006 était conçu pour mettre en œuvre l'essentiel des dispositions de la LOLF. L'évolution des applications ne traduit donc pas complètement l'évolution du cadre juridique.

Le Palier 2006 et la comptabilité

Le périmètre de la comptabilité dans le cadre du Palier 2006 se décline en six chantiers fonctionnels :

- Mise en oeuvre des nouveaux référentiels comptable et budgétaire (plan de comptes 2006, tables de transposition 2005-2006, nomenclatures de prévision et d'exécution budgétaires, nomenclature de recettes) ;
- Prise en compte des besoins en terme de bilan d'ouverture ;
- Tenue de la comptabilité selon des schémas comptables proches de la cible et compatibles avec les systèmes d'information existants et émergents : comptabilité en cours et en fin d'année des charges et des immobilisations, comptabilisation des produits, transposition des schémas comptables issus des applications non adaptées à la LOLF ;
- Comptabilité budgétaire détaillée par programme-action et par acteur: centralisation budgétaire au format LOLF (gestion des AE-CP, mise en oeuvre de la fongibilité asymétrique), suivi des comptes spéciaux (rattachement des charges et des recettes à des programmes spécifiques, gestion des fonds de concours) ;
- Prise en compte des besoins en terme d'auditabilité: traçabilité des écritures de saisie et de correction, évolution de la tenue de la comptabilité générale;
- Prise en compte des enjeux d'un info - centre de comptabilité: aide au contrôle interne, aide à l'audit des comptes.

Le Palier 2006 a ainsi permis de présenter et d'exécuter la loi de finances 2006 dans une nomenclature budgétaire et comptable conforme à la LOLF. Par ailleurs, les nouveaux acteurs

et les nouvelles modalités de gestion sont intégrés dans les applications : la dépense est gérée et suivie au niveau des programmes, des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (U0) ; les crédits sont globalisés et fongibles asymétriquement au niveau des programmes et des BOP. Enfin, le Palier 2006 permet de tenir la comptabilité de l'Etat en se rapprochant des nouvelles normes comptables: la comptabilité générale repose désormais sur le principe de la constatation des droits et obligations et inclut la tenue d'une comptabilité patrimoniale (bilan d'ouverture, opérations d'inventaire, etc.).

Le projet a été réalisé en dix-huit mois

Le calendrier initial du projet prévoyait la définition des règles de gestion pour octobre 2004 et la finalisation des développements et des tests applicatifs en juin 2005, afin de consacrer le second semestre 2005 à la préparation du démarrage.

Une sécurisation forte des risques du projet

Le Palier 2006 comportait des risques réels en raison de ses objectifs, de son périmètre et de son calendrier. La conduite du projet par les risques a donc été une préoccupation croissante de l'AIFE. Pendant toute la durée du projet, un point mensuel a été réalisé avec les équipes des ministères et les maîtrises d'oeuvre applicatives pour évaluer l'avancement de leurs travaux et les risques associés. Le suivi des risques a permis d'identifier les plans d'actions nécessaires pour respecter le calendrier et les objectifs du projet.

Garantir le fonctionnement des applications

Un enjeu majeur du projet concernait la capacité à coordonner les évolutions d'applications très hétérogènes. Lorsque les développements sont

achevés en juin 2005, des tests interapplicatifs ont été menés pour vérifier le fonctionnement global des applications. A l'été 2005, le fonctionnement des applications du coeur est garanti sur les principaux processus de gestion. Le Comité d'orientation stratégique (COS) a alors décidé d'écarter l'hypothèse d'un dysfonctionnement majeur du Palier 2006 et d'abandonner corrélativement la solution dite « de dernier recours », qui prévoyait le fonctionnement des applications en mode « ordonnance de 59 » avec restitution en mode LOLF au Parlement.

Une seconde campagne de tests a été menée à l'automne 2005, pour vérifier le fonctionnement de toutes les applications sur l'ensemble des processus de gestion. Les résultats de cette campagne permettront au COS en décembre 2005 de confirmer le démarrage de l'ensemble des applications du Palier 2006, sans que soit nécessaire le déclenchement de scénarios dégradés, dits de secours.

Expliquer le changement

La conduite du changement aura été un autre enjeu majeur du projet : la LOLF modifie en profondeur les métiers, l'organisation et les outils de la gestion publique. Le projet Palier 2006 concernait l'ensemble des acteurs de la gestion publique, soit près de 30 000 agents répartis dans tous les ministères et sur tout le territoire, qui devaient s'approprier simultanément l'évolution des règles de gestion, des organisations et des outils informatiques.

Dans ce premier semestre 2005, des actions de sensibilisation sont menées par l'AIFE et les ministères auprès des acteurs centraux et déconcentrés de la dépense et de la comptabilité de l'Etat. Les formations aux outils ont été organisées au second semestre 2005. Elles avaient pour prérequis le suivi préalable d'une formation aux

nouveaux concepts de la LOLF et d'une formation métier liée à la mise en oeuvre de la LOLF au sein de chaque ministère. La formation aux outils a représenté à elle seule environ 80 000 jours de formation. Elle a permis souvent d'approfondir la connaissance et la maîtrise des concepts de la LOLF,

Accompagner le démarrage

Lors du démarrage, le principal risque portait sur les éventuels retards de paiement, notamment pour les opérations de début de gestion présentant un caractère sensible au regard du montant ou des bénéficiaires potentiels (exemples : bourses du ministère de l'Education nationale, aides aux personnes en difficulté, etc.). Des dispositifs opérationnels ont donc été mis en place pour faciliter le démarrage de la gestion et couvrir les opérations prioritaires et urgentes, ainsi que les cas de non-validation des BOP.

Une structure *ad hoc*, appelée Comité opérationnel de résolution et d'assistance (Copra), a par ailleurs été créée dès la fin 2005 au sein de l'AIFE pour instruire les questions ou incidents applicatifs et métiers n'ayant pu être traités par les supports utilisateurs existants. Ce dispositif repose sur l'identification de correspondants ministériels au niveau central et de correspondants interministériels au niveau départemental, ainsi que sur la création d'un réseau d'experts réglementaires, organisationnels et outils.

Un calendrier respecté

Un démarrage sans incident majeur

Les applications démarrent en mode LOLF conformément au calendrier validé par le COS : le 2 janvier 2006 pour les principales applications du coeur et dans les premières semaines de janvier pour la quasi-totalité des autres applications. Aucun incident majeur n'a été relevé depuis leur démarrage, mais

l'apprentissage de la nouvelle gestion a été progressif au début de l'année.

Le démarrage de la gestion 2006 est réalisé en deux temps dès le 2 janvier 2006, les applications financières permettent de gérer l'intégralité du cycle de la dépense pour les dossiers nouveaux ; les dossiers issus des exercices antérieurs ne sont disponibles qu'à l'issue de leur bascule dans la gestion 2006. La bascule est une opération complexe qui consiste à adapter les dossiers non clôturés à la nouvelle organisation des ministères et à la nouvelle nomenclature. Elle démarre le 16 janvier dans les services déconcentrés et se déroule du 2 au 12 mars dans les services centraux. Au total, près de 500 000 dossiers sont ainsi transférés dans la gestion 2006.

Une augmentation de l'activité depuis la bascule

L'activité de gestion a démarré relativement lentement, en raison notamment du faible rythme de mise en place des BOP. Début février, la moitié seulement des BOP dans les services centraux et un quart d'entre eux dans les services déconcentrés avaient été transmis pour avis aux autorités chargées du contrôle financier. Cependant, la mise en place des crédits auprès des gestionnaires des unités opérationnelles progresse lentement, ne permettant un véritable démarrage de la gestion 2006 qu'après la bascule.

Aujourd'hui, la gestion dans le système d'information est proche du niveau enregistré les années précédentes. Le Comité d'orientation stratégique du 20 avril 2006 a ainsi constaté la stabilité du projet Palier 2006 et le bon fonctionnement des applications en mode LOLF. Il a confié à l'AIFE le soin de coordonner le fonctionnement permanent du Palier, appelé désormais Palier LOLF, jusqu'au

déploiement de CHORUS.

CHORUS : un nouveau système d'information pour une gestion publique plus efficiente

La mise en place d'un nouveau système d'information couvrant l'ensemble des acteurs de la gestion financière de l'Etat a été dissociée de l'entrée en vigueur de la LOLF. Ce système, appelé CHORUS, constitue la seconde étape de la mise en oeuvre de la réforme dans les systèmes d'information.

Un outil pour mieux gérer les finances de l'Etat

Une application unique pour les gestionnaires et les comptables

CHORUS couvre les principaux processus de la gestion financière de l'Etat : allocation et mise à disposition des ressources, exécution des dépenses (hors paye) et des recettes non fiscales, gestion des immobilisations et des stocks, comptabilités budgétaire, générale et d'analyse des coûts, pilotage transversal. Ces fonctionnalités, dites « du coeur », seront disponibles en priorité, car indispensables à la mise en oeuvre de la LOLF.

CHORUS remplace ainsi les applications interministérielles de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité, ainsi que certaines applications ministérielles de gestion financière.

CHORUS couvre également les fonctionnalités, dites « avancées », correspondant à une amélioration de la productivité ou du pilotage de la gestion. Le développement de toute fonctionnalité avancée sera proposé par le COS, sur la base d'études préalables (fonctionnelles, techniques, retour sur investissement) et sous réserve qu'une communauté de ministères représentant un nombre significatif d'utilisateurs soit intéressée.

Restent sous la stricte responsabilité des ministères les fonctionnalités qui ne sont pas mutualisables, comme le contrôle de gestion et les indicateurs de performance.

Une application fondée sur un PGI

L'application CHORUS est fondée sur un progiciel de gestion intégrée (PGI). Ce type de logiciel propose des modules informatiques par domaine, « prêts à l'emploi » et paramétrables selon l'organisation des services.

Un PGI permet de mettre en place une solution riche, pérenne et évolutive. Notamment, elle permet :

- de bénéficier de la cohérence fonctionnelle d'ensemble d'une application conçue comme un tout homogène (saisies uniques, accessibilité et partage d'une même information) ;

- de mettre à disposition des utilisateurs une application ergonomique et intégrant les meilleures pratiques de gestion du moment, qui agissent à ce titre en tant que vecteur de modernisation de la gestion de l'Etat;

- de garantir la qualité technique d'une application bâtie à partir des solutions les plus performantes du marché ;

- d'assurer la pérennité et l'évolutivité de l'application sur les plans technique et fonctionnel.

L'installation d'un PGI répond à des objectifs d'efficience. Cependant, la valeur ajoutée d'une telle application et son acceptation par les utilisateurs dépendent d'une bonne utilisation des fonctionnalités standard de l'outil et du respect de l'organisation du PGI. Elle repose également sur la capacité de l'Administration à anticiper le changement, pour faciliter l'appropriation de l'outil dans le cadre de processus et d'une organisation repensés.

Une application conforme à la LOLF

CHORUS mettra en oeuvre toutes les dispositions de la LOLF. L'outil sera structuré conformément à la nouvelle organisation financière de l'Etat, en

programmes, budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles.

CHORUS mettra en place véritablement les trois dimensions de la comptabilité : budgétaire, générale et d'analyse des coûts. L'outil généralisera ainsi la saisie obligatoire du service fait et la gestion dans l'outil des immobilisations et des stocks permettra de tenir une véritable comptabilité patrimoniale. L'intégration d'un info-centre alimentera, par ailleurs, l'analyse des coûts avec des restitutions budgétaires, financières et comptables. La gestion par la performance en sera d'autant plus facilitée que CHORUS intégrera les informations sur les dépenses de personnel, en provenance des systèmes de paie et de gestion des ressources humaines. La comptabilité des emplois définie par la LOLF est également dans le périmètre.

Enfin, CHORUS renforcera la traçabilité et la transparence des données financières de

L'Etat, contribuant ainsi à la certification des comptes de l'Etat.

Un levier de modernisation de la gestion publique

Le déploiement de CHORUS sera l'occasion d'homogénéiser les pratiques de gestion de l'Etat, dans le sens d'une simplification des organisations et des circuits financiers.

Le recours à un PGI répond à des objectifs d'amélioration de la performance informatique et surtout d'amélioration de la valeur ajoutée. CHORUS sera construit dans le respect des standards du progiciel, afin, d'une part, de rationaliser les coûts de développement et de maintenance de l'application et, d'autre part, de bénéficier des bonnes pratiques de gestion inscrites dans l'outil. Il s'appuiera également sur les travaux de réingénierie des processus lancés en 2004, sous l'égide de la Direction générale de la Modernisation de l'Etat

(jusqu'en 2005, Direction de la Réforme budgétaire).

Des enjeux forts en termes de pilotage

Déployer l'application à partir de 2008

Le calendrier des travaux, validé par le COS du 20 avril 2006, prévoit un déploiement progressif de CHORUS dans l'ensemble des services de l'Etat d'ici le début de la gestion 2010.

La réalisation du projet se décline en quatre phases : préconception en 2006 (préparation et cadrage des travaux de conception), conception en 2007 et 2008 (construction et développement de la solution), pilotes en 2008 (mise en oeuvre anticipée de la solution sur un périmètre fonctionnel ou opérationnel restreint) et déploiement à partir de fin 2008.

Le marché pour le choix du PCI et des outils associés a été notifié à la société SAP le 27 mars 2006. La consultation pour le choix de l'intégrateur, qui assurera le paramétrage du progiciel, sera lancée en juillet 2006 et le déploiement fera l'objet d'une consultation spécifique séparée en 2007.

Associer les services de l'Etat

Un enjeu majeur du projet est de construire un outil conforme aux attentes des utilisateurs, utile, efficace, facile d'emploi, solide et évolutif. C'est pourquoi les services de l'Etat sont associés étroitement à la construction de l'application. Les ateliers de préconception, qui ont démarré en avril 2006, sont ainsi constitués de représentants des maîtrises d'ouvrage du Minéfi et des administrations centrales et déconcentrées des ministères. Ce fonctionnement, en coordination avec les ministères, sera pérennisé pendant toute la durée du projet.

Le pilotage du projet associe par ailleurs

des représentants de tous les ministères. Le pilotage « stratégique », qui vise à la définition et au suivi de la stratégie du projet, est confié au Comité d'orientation stratégique (COS). La déclinaison des axes stratégiques de CHORUS est discutée et arrêtée au sein du Comité des directeurs (Codir). Le pilotage opérationnel, relatif au déploiement de l'application, est confié au Comité de pilotage (Copil).

Garantir un retour sur investissement

Un axe important du pilotage de CHORUS est le retour sur investissement (RSI). Celui-ci se décline en deux volets :

- qualitatif : application de la LOLF, meilleur pilotage et meilleure maîtrise des finances publiques ;
- économique : fin de la gestion dans l'application du Palier LOLF, gain de productivité.

Le bilan économique de CHORUS doit être positif. Pour ce faire, l'application doit effectivement participer à l'optimisation des organisations et des processus financiers et permettre une réduction des coûts de développement et de maintenance. Le pilotage par le retour sur investissement s'inscrit dans un objectif de maîtrise de la qualité, des coûts et des délais du programme.

Intégrer CHORUS dans une stratégie informatique globale

Le système d'information financière de l'Etat (SIFE) regroupe toutes les applications financières des administrations centrales et déconcentrées, soit un ensemble hétérogène d'environ 200 applications informatiques. Unique outil de tenue de la comptabilité de l'Etat dans ses volets budgétaire et comptable, CHORUS couvre les principaux processus financiers de l'Etat et se trouve ainsi placé au coeur du SIFE.

A cette fin, l'AIFE a lancé en 2006 un recensement de la cartographie fonctionnelle et applicative du SIFE. Ce recensement permettra d'identifier l'ensemble des applications ministérielles ou interministérielles que CHORUS doit remplacer et de conduire l'analyse d'impact des sujets structurants que ce recensement va révéler.

La trajectoire de la modernisation du système d'information financière de l'Etat est ainsi tracée pour les quatre ans à venir. Le projet est ambitieux en raison de sa complexité, de son calendrier et des enjeux multiples qu'il porte. C'est aussi un projet nécessaire, car les limites du système actuel constituent d'ores et déjà un frein à la réforme indispensable. Il est aussi nécessaire, car CHORUS va constituer un socle qui sera constamment enrichi de fonctionnalités nouvelles en vue de renforcer la qualité de la gestion financière de l'Etat. C'est une attente forte qu'il ne faut pas décevoir.

Ce qui va changer avec CHORUS

Tous les acteurs de la gestion publique sont regroupés dans une chaîne unique: les processus financiers sont les mêmes pour tous les acteurs des services centraux et déconcentrés. Cela se traduira par une homogénéisation des modalités de gestion (ex.: disparition de l'engagement comptable dans les services déconcentrés) et une uniformisation du vocabulaire de gestion (ex. : liquidation/mandatement). Les informations financières sont réunies dans une seule base de données : les données sont saisies une unique fois pour toute la chaîne de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité et les acteurs ont une vision partagée de ces données.

Les circuits de validation des dossiers sont automatisés les dossiers sont envoyés automatiquement aux acteurs selon un circuit défini au préalable, ce qui améliorera le suivi des dossiers et accélérera la mise à disposition des crédits dans les services déconcentrés.

MONETIQUE : Le porte-monnaie électronique cherche un second souffle

Yvon Avenel,
Revue Banque, Octobre 2006

Après avoir connu des difficultés, Moneo, le porte-monnaie électronique français cherche un second souffle. Un pilote associant paiement sans contact et téléphone mobile pourrait être lancé dans les prochains mois. Il s'agit de ne pas rater ce rendez-vous qui devrait marquer le vrai début d'une ère "sans espèces" et peut-être sans cartes.

La troisième vague du porte-monnaie électronique sera-t-elle la bonne ? Après l'engouement du début des années quatre-vingt-dix, puis les échecs et le désenchantement qui ont suivi, après la vague des années 2000 qui a révélé une seconde génération de produits comme Moneo, en France (2001), le concept de porte monnaie électronique s'apprête à connaître une nouvelle métamorphose grâce aux technologies sans contact et à l'usage de plus en plus répandu du téléphone mobile. Avec un pilote à Caen pour le déploiement d'une carte sans contact et une carte "SIM-Moneo" pour téléphone mobile. Reste à savoir comment les porte-monnaie nationaux s'accommoderont des initiatives internationales qui, elles aussi, ont fait du sans contact et du mobile, des armes clés dans la "guerre" déclarée aux espèces. Un marché estimé en Europe, rappelons-le, à plus de 360 milliards de transactions, dont 27 milliards en Grande-Bretagne et 25 milliards en France. A plus long terme, le rôle du mobile comme moyen de paiement sans contact pour les petits montants pourrait poser, si l'expérience est concluante, d'autres questions : celles de l'avenir des cartes de paiement, de l'évolution des opérateurs de services financiers, et

celui de la sécurité qui permettra de transformer le mobile en véritable terminal de paiement.

DE DENMON à PROTON : des promesses non tenues

La première expérience commerciale de porte-monnaie électronique en Europe a été un échec. Lancée au Danemark en 1992, après une année d'études et de développement, par l'organisme chargé par les banques danoises (PSB) de traiter et gérer les transactions de paiements, la carte prépayée, baptisée Danmont, a pourtant servi de référence durant le début des années quatre-vingt-dix à tous les débats sur les projets de porte-monnaie électronique, et les premiers pilotes qui allaient fleurir ensuite partout en Europe et dans le monde.

"Reste à savoir comment les porte-monnaie nationaux s'accommoderont des initiatives internationales qui, elles aussi, ont fait du sans contact et du mobile, des armes clés dans la « guerre » déclarée aux espèces. "

Cette expérience s'est terminée en décembre 2005, faute d'avoir été véritablement adoptée par les Danois, tant commerçants que consommateurs. Le nombre des cartes et des transactions plafonnait depuis 1998. Première d'une lignée de cartes qui allaient faire florès entre 1995 et 2000, ce "porte-monnaie électronique" fait du coup aussi figure d'exemple et rétrospectivement, de façon assez emblématique, il peut résumer le désappointement qui a accompagné à la fin des années quatre-vingt-dix le sort des Mondez en Grande-Bretagne

(Swindon), en France (Strasbourg) et en Asie, Visa Cash en Europe Leeds) et aux États-Unis (Manhattan), Chipper et ChipKnip aux Pays-Bas, Mini-Pay en Italie, ou autres Avant Card en Finlande, MiniCash au Luxembourg, Geld-Karte et PayCard en Allemagne, MEPcard au Portugal. Ces porte-monnaie électroniques ont, ou purement et simplement disparu, ou se sont trouvés marginalisés dans des usages assez réduits et pour des applications dont la taille est restée modeste. Il faut pourtant faire une mention particulière du porte-monnaie Proton, lancé en juin 1993 en Belgique, après six ans de longues pré-études, au moment où le GIE CB, se décidait lui aussi à lancer un porte-monnaie électronique en France, après, lui aussi, des années d'études et d'hésitations. Proton, qui obtient en 1999, le prix belge à l'export, a en effet été salué à la veille de l'an 2000-après Danmont qui l'avait été de la même façon dans les années quatre-vingt-dix-, comme le modèle à suivre en matière de porte-monnaie électronique. Des 1998, Visa et Amex avaient d'ailleurs investi dans Proton World International (PWI), la société chargée de développer et commercialiser ce nouveau moyen de paiement. Proton fut sans doute le seul concept de porte-monnaie électronique qui ait été exporté. A la fin 2002, on comptait 30 millions de cartes Proton dans le monde, 50 millions environ aujourd'hui dont une majorité hors de Belgique : en Malaisie, au Brésil, au Mexique, et en Australie notamment. Trente-six pays ont acquis la licence. Mais même ce programme a vu les feux de la rampe qui l'avaient porté au cénacle, s'éteindre doucement. Dans les années qui ont suivi l'introduction de l'euro, PWI a été cédé au groupe ERG qui l'a revendu ensuite à STMicroelectronics, l'un des grands fournisseurs de circuits pour cartes à puce, au sein duquel la société est devenue une société de

développement de logiciel orientée sur les solutions de gestion de cartes (card management), et les masques de cartes à puce pour les déploiements EMV, et assez peu pour des applications de porte-monnaie électronique.

Et la sécurité?

La conception du porte-monnaie électronique exclut l'utilisation du PIN code au moment de la transaction off-une ou on-une. Avec, bien sûr, à la clé, la question de la sécurité. Dans le système Moneo, qui utilise d'ailleurs la même technologie développée pour la carte allemande GeldKarte (un héritage des accords entre le GIE Carte Bancaire, et le ZKA, en vue de préparer la construction d'un standard européen -qui n'a jamais vu le jour), la transaction est assurée par des échanges cryptographiques entre la carte et le terminal (ou le serveur distant) qui intègre de son côté, un SAM (Security Access Module). La carte et le SAM partagent des secrets (clés secrètes Triple DES), et peuvent donc procéder à des calculs sécurisés d'authentification et d'intégrité. Le système Moneo, certifié niveau EAL4+ (la carte, l'application et le SAM), a prouvé que le cryptosystème choisi était efficace puisque le niveau de fraude n'est pas proche de zéro, mais égale à zéro. C'est d'ailleurs, comme le soulignent, les responsables de BMS, avec son coût très faible, et sa capacité à être utilisé de façon anonyme, l'un des points forts de la solution.

Faire des économies de gestion : un modèle "fournisseur"

Dans les années 2002-2003, le bilan est donc singulièrement négatif. A cette époque en France, Moneo, issu d'un rapprochement entre deux projets

concurrents (Modeus et Moneo), est aussi dans le creux de la vague. Xiring, l'un des principaux fournisseurs de lecteurs pour le porte-monnaie électronique national porté par les grandes banques françaises, voit d'ailleurs en 2002, son chiffre d'affaires décrocher brutalement sur ce marché. "Moneo a raté son premier rendez-vous, comme bien des projets de porte-monnaie électronique en Europe, souligne Olivier Méric, le directeur de BMS, l'opérateur de Moneo (voir l'interview), parce que l'hypothèse selon laquelle les économies de gestion que le porte-monnaie électronique apportait par rapport à celle des espèces, pouvaient suffire à le promouvoir auprès des commerçants, ne s'est pas confirmée". Loin de là. Mais cette orientation très "fournisseur" de technologie, et peu tournée vers les services clients, n'est pas la seule raison des difficultés rencontrées. D'autres raisons sont aussi apparues : dans le cas de Proton notamment qui avait fait l'objet d'une campagne marketing très agressive auprès des commerçants pour son lancement - cela n'a joué qu'un temps-, Banksys, l'association des banques belges, a vite noté que son déclin était lié à la montée en puissance de la carte de débit instantané Banccontact/MisterCash, qui remplissait grosso modo le même office, en dépit du fait que la carte Proton était depuis 1998 devenue une fonction ou une application embarquée dans la carte de débit/crédit, et non plus une carte spécifique. Le porte-monnaie électronique s'est donc trouvé à la fois confronté à la concurrence prévisible des espèces - et chez certains commerçants l'attrition aux espèces a souvent été sous-estimée -, et par ailleurs à celle, plus imprévue, des cartes de débit/crédit. Dans le cas de GeldKarte, le faible taux d'utilisation (une donnée toujours non publique) constaté dès le lancement en 1996, a confirmé cette évidence: il ne suffit pas

d'émettre des cartes pour qu'elles soient utilisées, et pour cela il faut au moins deux choses : des points d'acceptation et de rechargement nombreux, et des services aux utilisateurs (commerçants et consommateurs) que ne peuvent apporter ni les espèces ni les cartes de débit/crédit classiques.

Le modèle "OCTOPUS" : le service aux clients

Contrairement aux modèles bien éphémères que se sont révélées être la carte Danmont, puis celle de Proton, la carte Octopus, le porte-monnaie électronique lancé à Hong Kong en septembre 1997, a joué, et joue encore aujourd'hui, le rôle d'un véritable et durable modèle de référence. D'un point de vue technique (le sans contact), et marketing (le multi-application). Un exemple de réussite construite à petits pas mais sûrement et surtout avec beaucoup de pragmatisme. Conçu à l'origine pour payer dans tous les transports de la ville (métro, train, bus, taxis, etc.), sans avoir besoin de faire l'appoint grâce à une seule carte (sans contact), il s'est petit à petit étendu à d'autres domaines (les boutiques du métro, les commerces en ville, les lieux touristiques, etc.). Sa notoriété s'est imposée avec sa montée régulière en puissance et le succès indéniable et constant qu'il a rencontré auprès de tous ses utilisateurs, les banques, les opérateurs de transports et de services (350 au total), et leurs clients qui représentent désormais 95 % de la population de la ville. La carte Octopus qui est une carte utilisant la technologie sans contact Felica de Sony [4], est une vraie carte multi-applicative. Outre ses fonctions de paiement (3 000 boutiques et magasins) et de ticketing, elle est aussi utilisée dans des applications de contrôle d'accès physique (100

000 résidents et/ou employés l'utilisent avec cette fonction). Ce modèle de cartes "porte-monnaie" sans contact s'est depuis répandu en Asie. Depuis cet été, la carte Octopus, poursuivant sa politique de progression de proche en proche, peut aussi être utilisée à Shenzhen, dans les territoires limitrophes de la République populaire de Chine. Ce qui fera sans doute bientôt doubler le nombre de cartes émises dans les prochains mois. En début d'année, Singapour, s'est ainsi équipé d'une carte sans contact qui est une évolution de la carte à contact qui faisait office jusque-là de porte-monnaie électronique national (Cepas). Mise en oeuvre par l'opérateur singapourien NETS (Network Electronic Transfers Singapore), la carte sert au paiement du péage routier et des règlements quotidiens dans les supermarchés, bibliothèques, stations services, parkings et kiosques. Elle n'est pas basée sur la même technologie que la carte Octopus, mais sur une technologie proche de celle de la RATP, fournie par une société française.

En route vers le sans contact et le mobile

Avec le décollage aux États-Unis, l'an dernier, du paiement sans contact pour des petits montants (moins de 15 dollars) avec une carte, ou une mini-carte, voire un porte-clés (keyfob), associés à un compte courant bancaire, le concept de porte-monnaie électronique a trouvé de nouvelles raisons de croire aux technologies sans contact. Mais la technologie n'est pas tout. L'approche marketing a, elle aussi, beaucoup mûri. "Moneo n'est pas une carte, c'est un système de paiement", rappelle Olivier Méric, le directeur général de BMS qui souligne que ce

système peut s'accommoder d'interfaces et de technologies différentes. "C'est le concept de bouquet de services - sa construction et sa gestion - qui est important; il est indépendant de la technologie". L'évolution de Moneo s'est engagée sur les deux axes : technique et marketing. Les développements en vue dans le sans contact sont étroitement liés aux applications dans les transports. La carte BMS2, à contact et sans contact, utilise par exemple, la technologie basée sur l'ISO 14443 type B, et embarque des fonctionnalités spécifiquement liées aux applications de transport (middleware Calypso). Depuis le début de l'année, elle est expérimentée au CROUS de Caen, et rassemble universités, transporteurs, banques, et services de la ville, pour l'établissement du bouquet de services aux étudiants. L'expérimentation est en cours de généralisation. Le second développement porte sur l'utilisation d'une carte SIM certifiée Moneo, qui permettrait de faire du paiement sans contact, via un téléphone mobile équipé d'une puce NFC (Near Field Communication). "Pour nous, l'intérêt de cette solution, tient notamment aux facilités de rechargement qu'offre le mobile, puisque cette opération peut se faire partout et à tout moment via une liaison GSM-OTA", note Olivier Méric. BMS développement travaille à la spécification d'un masque qui puisse être certifié du point de vue de la sécurité, au même niveau que le masque actuel de l'application Moneo dans la carte bancaire CB, ou du masque de la carte Moneo seule (verte ou bleue). Cette configuration serait assez similaire à celle mise en oeuvre pour intégrer l'application Moneo dans la carte bancaire actuelle. Elle s'accompagnerait en outre du développement d'une interface spécifique de façon à être accessible

via l'afficheur du téléphone mobile. De quoi procurer une grande ergonomie et beaucoup de confort d'utilisation, et peut-être associer à cette fonction de paiement des applications de gestion, de fidélité et d'accès logique (authentification) à son compte en ligne.

Du marketing à la stratégie

Mais cet intérêt pour l'utilisation du mobile n'a pas seulement un aspect marketing. Les considérations stratégiques que ses développements suscitent sont également importantes. "Nous sommes convaincus que le paiement se fera aussi par le téléphone mobile, avec ou sans les banques", souligne avec beaucoup de franchise Gilbert Arrira, le responsable Monétique du groupe BNP Paribas en France. "C'est la raison pour laquelle nous discutons régulièrement avec les trois opérateurs telecoms français, de façon à trouver un terrain d'entente, et lancer au plus tôt une expérimentation. Nous avons nous-mêmes à régler la question du réseau d'acceptation. Pour l'heure, il faut sans doute noter, que le mobile comme moyen de paiement est déjà mis en oeuvre dans un certain nombre de pilotes lancés par Visa ou MasterCard, pour les technologies PayPass ou Visa Wave, mais des questions importantes restent à régler: ceux des modèles économiques qui pourront régir ces schémas, et les types d'accords qui s'établiront entre les différents opérateurs: de services financiers, les banques actuelles, et peut-être dans ce domaine de nouveaux acteurs promus par le NLF (New Légal Framework), de trans-ports, et de télécoms. La technologie sous-jacente a tous ces projets (ISO14443) devrait en tout cas permettre la

coexistence voire des formes d'interopérabilité (au moins au niveau des terminaux), entre des schémas purement nationaux, et des déploiements plus internationaux.

GLOSSAIRE

SIM (Subscription Identity Module) il s'agit de la carte à puce logée dans le téléphone mobile de chaque abonné GSM, et qui contient, outre le carnet d'adresse de l'abonné, des identifiants et des algorithmes capables d'authentification mutuelle (dans le cas des terminaux 3G) entre le réseau et l'abonné.

Masque : il s'agit, parlant de carte à puce, du système d'exploitation, souvent très liée aux applications qui vont être exécutées dans l'environnement de ce système d'exploitation.

OTA (Over The Air) : définit les modalités de communication entre un serveur et un mobile ou un parc de mobiles, dont il s'agit de mettre à jour les applications embarquées dans la carte SIM. Le rechargement d'une carte SIM-Moneo pourrait se faire de cette façon.

ISO14443: standard qui définit les caractéristiques d'une communication sans contact. Deux types ont été définis dans ce standard : le type A qui correspond à une technologie développée par Philips Semiconductors, et le type B, défini par un autre groupe de fondeurs dont STMicroelectronics ou NEC, en collaboration avec des utilisateurs comme la RATP.

NFC (Near Field Communication) : technologie développée par Philips et Sony, qui est devenue un standard ECMA. Cette technologie devrait équiper environ 450 millions de téléphones mobiles d'ici 2010, selon ABI Research, et devrait permettre à ces derniers de supporter toute une gamme de nouvelles applications de proximité, dont du paiement de petits montants.

EAL4+ : l'un des niveaux les plus élevés de la certification Critères Communs, délivré après une évaluation conduite par des laboratoires agréés. À ce jour, les niveaux les plus élevés pour une carte à puce ou un circuit pour carte à puce sont EALS+. Le niveau le plus élevé est EAL6 (preuves formelles)

Nobel d'économie à l'américain Edmund Phelps: Concilier des impératifs contradictoires

La Vérité / 8.11.2006

Le Figaro /10.10.2006



Le prix Nobel d'économie a été décerné à l'Américain Edmund S. Phelps pour ses recherches sur les arbitrages entre le court et le long terme des politiques macroéconomiques, a annoncé lundi 11 octobre le comité Nobel.

Son travail a permis d'approfondir notre compréhension des relations des effets court et long terme d'une politique économique", a indiqué l'académie royale suédoise des sciences dans ses attendus.

Les contributions de Phelps, "ont eu un impact décisif aussi bien sur la recherche en économie que sur la politique", a ajouté le comité. Phelps, professeur d'économie à l'Université de Columbia, recevra le prix doté de 10 millions de couronnes suédoises (environ 1,1 million d'euros) le 10 décembre prochain à Stockholm. L'académie a souligné que les analyses de Phelps avaient porté sur la façon de concilier des impératifs parfois contradictoires, par exemple l'inflation et le chômage, pour définir une politique économique.

Il a démontré comment les politiques de stabilisations macroéconomiques du futur dépendaient des décisions prises aujourd'hui : une inflation basse aujourd'hui induit une inflation basse à l'avenir", explique le comité.

L'économiste américain a mis en avant "que non seulement l'épargne et la formation de capital mais aussi

l'équilibre entre inflation et chômage était fondamental pour la redistribution des richesses sur la longue durée", a indiqué le jury du Nobel dans son communiqué.

Les recherches de Phelps à la fin des années 60 et au début des années 70, "ont changé notre façon de percevoir l'interaction entre inflation et chômage", permettant de mieux comprendre les causes profondes des deux phénomènes.

Phelps avait lancé un vaste programme de recherches pour moderniser les théories macroéconomiques de Keynes. Ses travaux ont permis de mettre au point un nouveau cadre pour analyser la politique monétaire, a souligné le comité Nobel.

L'Américain a en outre analysé le rôle fondamental joué par l'éducation ainsi que par la recherche et le développement dans les processus de croissance, "règle d'or qui a valeur de généralisation".

Un parcours international hors pair

Economiste américain de l'école néo-keynésienne, le lauréat du prix Nobel d'économie 2006 Edmund Phelps (73 ans) est réputé aux Etats-Unis mais aussi dans de nombreux pays où il a multiplié ses collaborations.

Né dans l'Etat de l'Illinois, au centre des Etats-Unis, Phelps est depuis 1982 professeur d'économie à la prestigieuse université de Columbia, à New York. Depuis 2001, il est également directeur du centre consacré au Capitalisme et à la Société, à Columbia.

En 1959, il a obtenu son doctorat à l'Université de Yale (Connecticut) après une maîtrise à l'Amherst Collège (Massachusetts) en 1955. Il a enseigné à l'Institut Technologique du Massachusetts (MIT), à l'université de Yale, à l'Université de New York avant de rejoindre Columbia.

Parmi ses nombreuses collaborations, Phelps a été consultant au département américain du Trésor, à la commission des Finances du Sénat américain ainsi qu'au Conseil de la

Réserve fédérale. En 1992-1993, il était consultant à Londres pour la Banque européenne de reconstruction et de développement.

De 1997 à 2000, Phelps a aussi été le conseiller du projet "L'Italie dans l'Europe" du Conseil national de la recherche italien. En France, il participe aux activités de l'Observatoire des Conjonctures Economiques (France) depuis 2001 en tant que chercheur.

Phelps a été élu à l'Académie nationale des sciences américaine en 1981 et détient des diplômes honorifiques dans des universités en Islande, au Portugal, en France, en Italie ou encore en Chine.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Les apports essentiels de la LOLF en matière de dépenses de personnel**, AJDA n° 37 du 6/11/2006
- **Ne gardez pas la tête sous l'eau, externalisez**, Archimag / novembre 2006
- **Enquête : publication Intranet bien gérée**, Archimag / novembre 2006
- **Vive les référentiels ! réorganiser la DSI : pourquoi et comment ?** CIO, novembre 2006
- **Les mutations de la politique monétaire**, Problèmes Economiques n° 2911, novembre 2006
- **Le plagiat chez les économistes**, Problèmes Economiques n° 2911, novembre 2006
- **Change et taux, une bulle peut-elle se dégonfler**, Revue Banque n° 685/ novembre 2006
- **Pilotage et environnement Bâle II**, Revue Banque n° 685/ novembre 2006
- **Moyens de paiement, deux tendances fortes pour l'avenir**, Revue Banque n° 685/ novembre 2006
- **Externalisation : sa mise en œuvre est-elle bien maîtrisée ?** Revue Banque n° 685/ novembre 2006
- **Financement de l'économie : exécution difficile**, Centre Marocain de Conjoncture n° 30
- **2007 : année de consolidation de la croissance**, Bulletin du Centre Marocain de Conjoncture n° 30
- **La décentralisation des finances publiques : l'expérience européenne**, Lettre du Centre Marocain de Conjoncture n° 174/ décembre 2006
- **Fiscalité locale : les principaux apports du projet de loi**, Lettre du Centre Marocain de Conjoncture n°174/ décembre 2006
- **Renforcement des structures fiscales décentralisées**, Lettre du Centre Marocain de Conjoncture n°174/ décembre 2006
- **La réforme des marchés d'intérêt national**, AJDA n° 41 du 4/12/2006
- **Gestion du risque dans la fonction publique : de l'indemnisation à la prévention**, AJDA N° 43 du 18/12/2006
- **Fonction publique : la notation des fonctionnaires de l'Etat et le prisme de l'égalité**, AJDA N° 43 du 18/12/2006
- **Les différents acteurs du contrôle interne (dossier)**, Revue de l'Audit n°182/ décembre 2006
- **Les virtuoses de l'externalisation**, L'Expansion Management Review n°123/ décembre 2006
- **L'intelligence économique, une politique publique au service du développement économique**, La Revue du Trésor n° 12/ décembre 2006
- **L'Ecole Nationale du Trésor a 60 ans**, La Revue du Trésor n° 12/ décembre 2006
- **Le métier de comptable et la décentralisation : tradition et évolution**, La Revue du Trésor n° 12/ décembre 2006
- **L'écho du client : le fichage carte**, Revue Banque n° 686/ décembre 2006
- **Les limites du micro crédit**, Alternatives Economiques n° 253/ décembre 2006