

REPERES

N° 15 / JUILLET - SEPTEMBRE 2007

EDITORIAL2

FOCUS :

• Bilan JETTOU 3

TRESOR PUBLIC :

• L'agence comptable AUPO-ONIGC : passer de l'efficacité à la performance 6

• La dématérialisation des données et l'évolution des relations entre ordonnateurs, comptables et juridictions financières 12

• La convergence des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales 15

FINANCES PUBLIQUES :

• La lutte contre la fraude fiscale au Maroc 25

• Groupes de pression et prise de décision fiscale au Maroc 34

• Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme dans les pays en développement 43

POLITIQUE ECONOMIQUE

• La balance des paiements 54

• Débat sur le libéralisme et la politique économique 56

BANQUE

• Rapport de Bank Al Maghrib 2006 59

• Conseil du crédit et de l'épargne 64

• CDG : la poursuite des chantiers de restructuration 66

NTIC ET GRH

• Mémoire et savoir entre maîtrise et vertige 69

• Un exemple d'administration électronique « partagée »: la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics sur le portail e- Bourgogne 71

• La mobilité des compétences 78

CHRONIQUE

• Prix Nobel d'Economie 2007 (synthèse) 88

A LA UNE DES PERIODIQUES 91

EDITORIAL

Le rapport de Bank-Al-Maghrib pour l'exercice 2006 rapporte que l'année 2006 a enregistré un niveau de croissance exceptionnel qui a profité en premier lieu aux Etats-Unis, à l'Europe et aux pays émergents : réduction du chômage et maîtrise de l'inflation.

Cet environnement international propice a permis à l'économie marocaine d'en tirer profit grâce à une bonne campagne agricole et au dynamisme des secteurs de l'industrie et des services. Le PIB qui s'est accru de 8 % n'a pas empêché, cependant, la persistance des tensions inflationnistes (3,1%) suite à l'augmentation de l'indice du coût de la vie, soit 3,3 %. Quant aux soldes des opérations avec l'étranger, la balance commerciale a enregistré un taux de 12 % (soit 16,6 % du PIB) et la balance des paiements a dégagé un excédent de l'ordre de 24 milliards de dirhams.

En matières de finances publiques, le rapport estime que les ressources ordinaires ont progressé de 11,2% suite à l'amélioration des ressources fiscales, et les dépenses ont subi une très sensible diminution ; somme toute, le déficit budgétaire a été contenu à 2,1% du PIB (défalcation faite des recettes de privatisation).

Pour ce qui est de la politique monétaire, les experts de la banque des banques rapportent que le nouveau statut de Bank-Al-Maghrib lui assigne la stabilité des prix comme mission fondamentale. C'est ainsi que vu la persistance des pressions sur les prix, il a été décidé d'agir continuellement sur les liquidités en optant pour une approche prospective des risques pouvant affecter la stabilité des prix ; Bank -Al-Maghrib a opté au cours du 1^{er} trimestre 2006 pour le recours aux appels d'offres hebdomadaires, comme instrument de retrait de liquidité en fixant le taux à 2,5% à la place des facilités de dépôts de 24 heures au taux de 2,25% ; puis en décembre de l'exercice en question, le Conseil de la Banque a dû relever le taux de reprise de liquidité le ramenant à 2,75%.

Par ailleurs, pour permettre à l'institut d'émission d'agir de la sorte, les outils d'intervention dont il dispose ont été réhabilités l'autorisant ainsi, et à titre d'exemple, à racheter ses propres titres de créances et la constitution de son portefeuille de bons du trésor. La Banque centrale dispose dorénavant de systèmes de paiement sophistiqués lui conférant des moyens sûrs et efficaces en matière de transfert de fonds. Le rapport indique que les efforts se poursuivent en vue de mettre en adéquation le système financier en matière de gouvernance et de gestion avec les normes internationales tout en veillant à améliorer les rapports entre les établissements bancaires et leurs clients en particulier les PME.

Enfin, si le rapport termine par une note optimiste quant aux résultats des réformes engagés par le Maroc dont il faut préserver les acquis, il suggère cependant la mise sur pied des réformes dans les domaines laissés jusque-là pour compte tels la masse salariale, le système de compensation, le système judiciaire et l'administration,...

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

Le bilan Jettou

L'Economiste du 19 juillet 2007

D'emblée, le chef du gouvernement plante le décor de son mandat à moins de sept semaines des législatives. Pour lui, son équipe gouvernement a dépassé, dans plusieurs domaines, les engagements pris en 2002. Il a ainsi affirmé que « le gouvernement a honoré ses engagements et les a même dépassés dans nombre de domaines et a ouvert de nouveaux chantiers structurants... ».

Il s'est déclaré satisfait « du résultat positif réalisé au cours des cinq dernières années. Ce qui est, selon lui, « le fruit d'une réelle cohésion gouvernementale corrélée à une large concertation avec les opérateurs économiques et les partenaires sociaux... ». Et qui traduit « la politique volontariste de l'Etat et des composantes de la société civile ». En plus « d'une interaction fructueuse avec l'appareil législatif ».

Il s'agit là d'« une dynamique nouvelle ». Le Maroc vit aujourd'hui des réformes audacieuses, destinées à consolider et conforter la démocratie, les libertés et les droits de l'Homme. « C'est un Maroc qui combat avec force toutes les formes de pauvreté et d'exclusion et qui s'attache à soutenir la cohésion sociale et la solidarité spatiale », a dit le Premier ministre.

Intégrité territoriale oblige, Jettou a déclaré que l'Initiative royale de mise en place d'un statut d'autonomie de la région du Sahara constitue « une rupture radicale avec les plans précédents ». Elle confirme la volonté du Royaume de parvenir à une solution définitive au conflit artificiel créé autour de la question du Sahara, a souligné le Premier ministre. « Il s'agit d'une initiative courageuse dont les traits ont été définis à l'issue d'un processus de larges concertations. Cette initiative, a-t-il affirmé, garantit à tous les sahraouis, que ce soit à

l'intérieur du pays ou à l'étranger, la participation à la gestion de leurs propres affaires par eux-mêmes à travers des institutions législative, exécutive et judiciaire dans le cadre d'une régionalisation élargie, loin de toute discrimination ou exclusion.

Le Premier ministre a ajouté que l'Initiative royale, qui constitue « la priorité des priorités », représente également une plate-forme visant à mettre fin à des décennies d'épreuves et de drames subis par les enfants du Sahara séquestrés dans les camps de Tindouf.

Le Royaume du Maroc, a-t-il réaffirmé, considère également sa proposition comme une contribution à l'instauration de la paix dans la région et un pas sur la voie de la construction du Maghreb arabe, qui reste une option constante basée sur l'unité de la religion, de l'histoire et de la langue. « Cette option, a-t-il poursuivi, s'avère aujourd'hui nécessaire eu égard aux impératifs de la création d'un espace compétitif et ce, d'autant plus que dans le contexte de la mondialisation, nous assistons à la création, à un rythme accéléré, de regroupements régionaux ».

Passant ensuite à l'énumération des réalisations du gouvernement, Driss Jettou a beaucoup insisté sur celles économiques et sociales. Il a ainsi souligné que tous les efforts ont été entrepris pour faire du Maroc un pôle stratégique de production de richesses et de compétitivité. Il a affirmé à cet égard que de nombreuses actions ont été entamées et réalisées en amont. Ceci dans le but de baliser le terrain à l'émergence d'une économie moderne, forte et capable de faire face aux impératifs de la mondialisation.

Le Premier ministre a ainsi rappelé les différentes réformes engagées par le

Maroc notamment dans le domaine culturel qui a toujours été caractérisé par sa diversité. Et c'est justement cette diversité qui a été renforcée, consolidée et développée. L'institutionnalisation de l'amazigh en tant que langue enseignée dans les écoles et dans les universités en est la preuve éclatante.

L'un des grands acquis de l'actuelle législature reste incontestablement la réforme de la Moudawana, le code de la nationalité et l'Instance Equité et Réconciliation (IER), a affirmé le chef du gouvernement. Le statut de la femme a également occupé une place de choix dans la politique de développement initiée par l'équipe Jettou. Ce dernier estime cependant qu'il est temps d'accorder à la femme la place qu'elle mérite au niveau de la représentativité au sein des instances élues.

La loi sur les partis politiques, la garantie de la transparence des prochaines élections législatives, la consolidation et l'élargissement du champ des libertés publiques consacrés par la création de la Haca, la réforme du cadre religieux par la restructuration du ministère de tutelle et des lieux de culte... sont autant d'acquis qui plaident en faveur du gouvernement.

La suppression de la Cour spéciale de justice, la création des tribunaux administratifs, la diversification des spécialités en modernisant les tribunaux de commerce et ceux de la famille, ont permis d'accélérer le rythme des procédures et d'exécution des jugements, a indiqué Jettou.

En matière de sécurité, le Premier ministre se félicite de la politique préventive initiée par les responsables. A cela s'ajoutent les moyens financiers et humains dont ont été dotés les services sécuritaires pour un meilleur déploiement à l'échelle nationale.

Sept orientations majeures ont été arrêtées par l'équipe actuelle dès sa mise en place en 2002.

Particulièrement dans les domaines de développement économique et social.

L'éducation et la formation s'inscrivent au coeur de cette démarche. Sans elles, dira Jettou, il sera difficile de gagner le pari du développement économique et social. D'où le choix « d'une école de l'excellence pour assurer la formation d'une relève fière de son identité, de ses institutions et ouverte sur le monde du savoir à travers les NTI ».

En matière d'éducation, toujours, le Premier ministre reconnaît qu'en dépit des réalisations accomplies, de grands défis restent encore à relever pour édifier l'école de demain. L'un des problèmes majeurs est incontestablement l'abandon scolaire, surtout en milieu rural. Le gouvernement a donc adopté une approche préventive pour lutter contre ce fléau.

L'alphabétisation des adultes a aussi donné ses fruits. Jettou parle d'une réduction du taux d'analphabètes de 43% en 2004 à 38,5%. Le nombre de bénéficiaires aura été de quelque 700.000 en 2007. Un résultat qui rapproche le Maroc des recommandations des Nations Unies. Reste que l'approche est appelée à évoluer en ciblant davantage l'analphabétisme fonctionnel particulièrement auprès des 10-45 ans.

Cependant, ce sont surtout les grands chantiers qui ont marqué l'actuelle législature, TangerMed, autoroutes, programme de routes rurales, voies ferroviaires, transports aérien et maritime, tourisme, artisanat... autant de chantiers enclenchés sous le mandat Jettou. Les responsables des départements concernés avaient le sourire au coin des lèvres. Ils ont apparemment de quoi être satisfaits à l'image de leur Premier ministre.

« En 10 ans, le Maroc est sorti du cercle vicieux pour entrer dans le cercle vertueux »

L'argentier de Royaume, Fathallah Oualalou, a dressé pour les lecteurs d'Al Bayane le bilan de 10 ans de gouvernement d'alternance et de coalition. «En 10 ans, le Maroc est sorti du cercle vicieux pour entrer de plain-pied dans le cercle vertueux», a affirmé M. Oualalou avec l'assurance du professeur qui est sûr de ce qu'il avance. La dette publique réduite de plus de 10%, le déficit budgétaire qui a beaucoup baissé pour tourner autour de 2 à 2,5%, le taux d'investissement qui a augmenté de 10 points, le taux d'épargne qui a gagné 10 points et le taux de chômage qui est passé de 14 à moins de 10% maintenant... Autant d'arguments qui étayaient l'affirmation du ministre des finances et de la privatisation qui impute ces améliorations à la logique de la réforme qu'a adoptée le Maroc dans le sens de la réconciliation avec son passé, ses femmes et ses régions, et du progrès accompli dans les domaines des droits de l'Homme et de la démocratisation du pays.

Extrait de l'interview accordée par M. Fathallah Oualalou au quotidien Al Bayane le 17/07/2007

L'Agence comptable AUP - ONIGC : un nouveau départ

Passer de l'efficacité... à la performance

Revue du Trésor n°7, Juillet 2007

Pourquoi l'agence comptable de l'AUP-ONIGC doit-elle évoluer vers la performance ?

Jean – Jacques François, Trésorier – payeur général, Agent comptable de l'AUP – ONIGC

L'Agence comptable a pris ses nouvelles marques en juin 2006 pour accompagner la création des deux nouveaux offices: l'ONIGC et l' AUP.

La priorité absolue de l'année 2006 a donc été de faire face aux échéances, aux évolutions de la réglementation, de participer positivement aux orientations données par les tutelles (trésorerie zéro) et de la Direction générale. Les efforts fournis ont donc été importants, et le ministre lui-même nous a remerciés.

Pourquoi alors prendre un nouveau départ?

Parce que le monde bouge autour de nous, et que si l'Agence comptable se contente de réagir aux impulsions venant d'ailleurs, elle sera ballottée par les événements. Elle doit anticiper et devenir proactive.

Afin de voir clair, de prendre de la hauteur de vue et de définir les priorités, j'ai donc pris deux initiatives:

1- Lancer un audit de performance qui a permis de faire ressortir les points forts et bien connus des quatre bureaux, les écarts au référentiel DGCP qui préconise la qualité comptable et la qualité de service, et les écarts du référentiel LOLF qui fait de la performance la nouvelle valeur de référence des services publics (efficience - qualité de service).

2- Et pour m'assurer que chacun à l'Agence comptable comprend la situation de la même manière, accepte de se référer aux meilleures pratiques, partage les mêmes priorités, en bref, tire dans le même sens, j'ai organisé un séminaire de deux jours à Chantilly.

La première journée a répondu à la question « Pourquoi évoluer? » avec des témoignages intéressants et variés.

La seconde journée nous a aidé à savoir: Comment évoluer?

Ce séminaire est un moment privilégié mais chacun le sait, artificiel. C'est pourquoi dès janvier 2007, j'enchaîne sur le PAP 2007, avec quatre priorités par bureau.

Pour réussir, je sais que nous aurons besoin de l'appui constant des collaborateurs de l'Agence, des services supports, des gestionnaires et des ministères.

Je compte sur eux, ils peuvent compter sur moi, dès qu'on parlera de performance.

LE BILAN DE L' ANNEE 2006 :

L'Agence comptable, fin 2006 : Une efficacité reconnue

Jean – Jacques François, Trésorier – payeur général, Agent comptable de l'AUP – ONIGC

Le bénéfice de l'expérience, c'est de pouvoir apprécier une situation rapidement.

En l'occurrence, ma première impression concernant l'Agence comptable M très bonne.

L'Agence est efficace, elle possède de nombreux points forts. Elle tient les échéances, elle connaît et applique la réglementation, elle entretient une bonne collaboration avec les services amont elle fait preuve d'une excellente réactivité, elle a en elle la culture du service rendu et le dialogue avec les contrôleurs externes est remarquable,

Or, certaines incertitudes existent il faut bien s'y préparer: l'avenir des offices agricoles, et par voie de conséquence la convergence des agences comptables, Mais aussi, la stabilisation de la PAC, le déploiement du programme ISIS et l'engagement de nos partenaires,

C'est pourquoi pour passer de l'efficacité à la performance, j'ai dégagé des pistes d'amélioration que je juge essentielles.

D'abord, la vision stratégique: savoir où l'on va. Ensuite, l'optimisation des SI. c'est évident. L'association en amont des directions opérationnelles de l'AUP-ONIGC, bien sûr.

Puis, l'amélioration du contrôle interne et la mise en œuvre d'une qualité comptable. Enfin, pour chapeauter le tout, il me faut ajouter encore : l'anticipation des difficultés, pour être proactif, et bien entendu, le management de la performance. La performance, c'est-à-dire l'obtention de résultats au service de ceux pour qui nous travaillons. Et le management qui en résulte, pour relever ces défis, dans les meilleures conditions.

L'ayant réalisé à l'ACCT, il n'y a aucune raison de ne pas le réussir à l'Agence comptable de l'AUP-ONIGC,

L'année 2006 : difficile, mais réussie

Martine MARTINEZ, fondée de pouvoir de l'Agent comptable de l'AUP.ONIGC

Il y a des années, comme cela ... où presque tout vous tombe sur la tête! 2006 fut de celles-là, mais nous avons beaucoup appris sur nous-mêmes, car cette année M difficile, mais réussie.

REPERES 15 / TRESOR PUBLIC

Difficile? Jugez-en vous-même.

En quelques mois, nous avons connu deux changements d'agents comptables, soit deux remises de services pour les trois offices. Trois offices, qui passèrent ensuite à deux, l'AUP et l'ONIGC, et ce dans un contexte réglementaire qui ne nous a pas vraiment aidé, puisque les textes en application de la LOA furent pris très tardivement. Par-dessus le marché, la réforme de la PAC a conduit en cours d'année à prendre en compte la mise en place des DPU en vue du paiement unique, mais malheureusement sous la contrainte d'une remontée tardive des dossiers. Bref, une année 2006 à rebondissements, où nous n'avons pas chômé.

Nous avons établi *in fine* six comptes financiers : trois portant sur l'année 2006 et trois en plein milieu de l'année pour le 31 mai 2006, transformation des offices oblige. Nous avons donc dû élaborer en comptabilité un tableau de passage vers deux offices, tout en mettant à jour les systèmes d'information SIREPA et GAROO. Puis, nous avons dû gérer un arrêt limité des paiements pour les restitutions, le stockage, les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le délai d'absence de saisie et de paiement n'a pas excédé vingt jours. Enfin, nous avons fait un point général sur nos contrôles et engagé une démarche de management par objectif.

L'AUDIT DE PERFORMANCE DES PROCEDURES

L'objet de l'audit : se comparer aux meilleures pratiques de la qualité comptable

Sabine FLAMANT, Inspecteur principal du Trésor, MINEFI/DGCP responsable de l'audit de performance

La qualité comptable étant un axe majeur de la politique de la DGCP, l'audit de performance s'est attaché à comparer le niveau de l'Agence comptable par rapport

au référentiel de la qualité comptable. Neuf questions ont été posées par Jean-Jacques François pour structurer l'audit:

➤ Trois questions métiers :

1- Métier Dépenses. Le contrôle partenarial et hiérarchisé préconisé par la DGCP peut trouver des champs d'application immédiats ou à venir, que sont les préconisations de la mission d'audit et les avantages escomptés?

2- Métier Recettes, Une politique d'objectifs en matière de recouvrement peut-elle être envisagée? Dans quelles conditions et pour quels avantages ?

3- Métier Trésorerie, Le rôle de l'Agence comptable doit-il être redéfini afin d'optimiser la trésorerie? Comment?

➤ Six questions transversales :

1- L'Agence comptable maîtrise-t-elle ses échéances? A quelles conditions?

2 Quel est le mode de partenariat en vigueur avec les services gestionnaires et ordonnateurs et les décideurs des deux offices? Quels sont les domaines dans lesquels une forme plus efficace de partenariat peut être envisagée?

3- L'offre de service de l'Agence comptable à l'égard de ses partenaires et de ses clients est-elle de bon niveau? Quelles sont les marges de progression et les priorités?

4. La qualité comptable, axe fort de la stratégie développée par la DGCP, peut-elle être mise en œuvre à l'Agence comptable? Dans quelles conditions (domaines, modalités, délais)?

5- Le positionnement de l'Agence comptable par rapport au SI (actuel et projet ISIS) est-il satisfaisant? Quels sont les points sur lesquels il faut agir en priorité (2007) et à terme (2008-2009) pour quels bénéfices attendus?

6- L'organisation actuelle (par métier avec

une distinction AUP- ONIGC) est-elle satisfaisante ? Faut-il faire évoluer dès 2007 ou plus tard? Selon quelles priorités?

L'objectif de l'audit consistait donc à évaluer la performance de l'Agence comptable dans l'esprit de la LOLF, en dégageant :

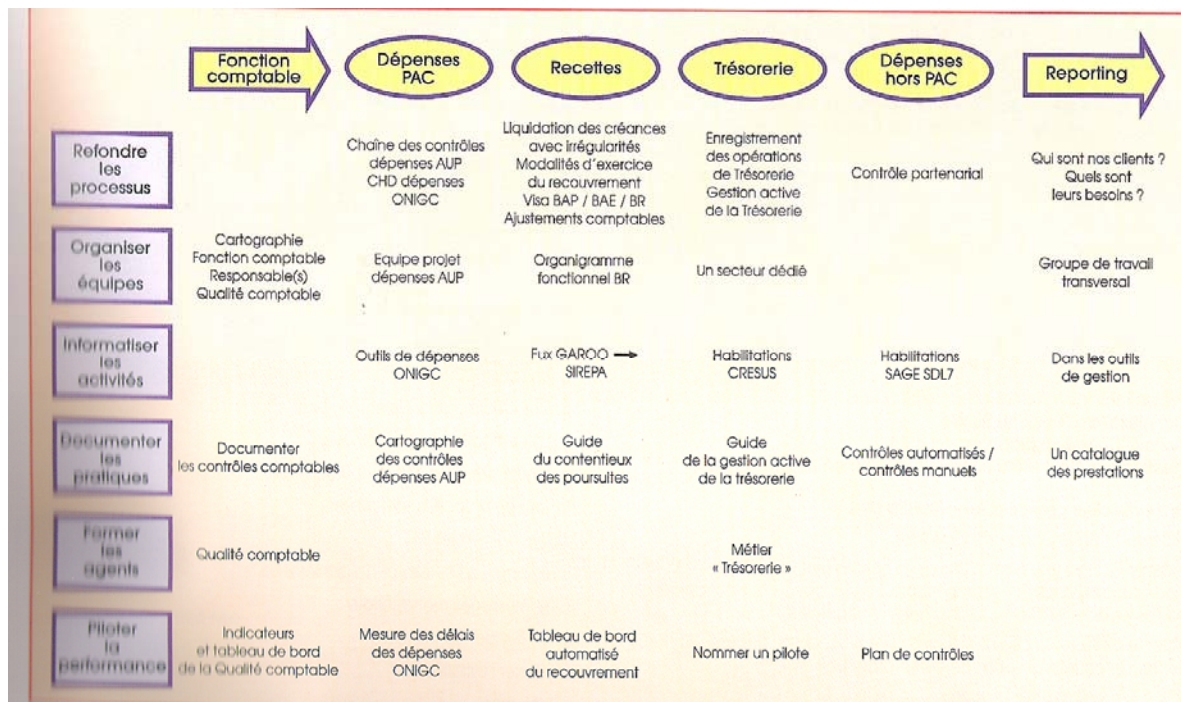
- des « points forts » témoins de la conformité à la qualité comptable, à l'efficacité et la qualité de service;

- des « écarts » qui sont autant d'opportunités de progresser.

Les conditions de réussite des recommandations de l'audit dépendent d'abord d'une volonté forte des instances dirigeantes et de l'encadrement à les mettre en œuvre, mais aussi de la réalisation des besoins en matière de formation et d'informatique, ainsi que de la mise en œuvre concertée et planifiée de ces recommandations, pour que les équipes s'approprient ces recommandations et les inscrivent dans leurs agendas. Enfin, il est prévu de faire intervenir un auditeur externe chargé de réviser les comptes de l'Agence comptable, en appui de cet audit.

« Cet audit n'est pas un jugement de valeur de la compétence des cadres et des agents de l'Agence comptable, c'est simplement un révélateur de la distance qui nous sépare de la qualité comptable voulue par la DGCP et de la performance, nouvelle valeur du service public. Jean-Jacques FRANÇOIS »

LES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT



LES ATTENTES DE NOS CLIENTS, INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS

Les attentes des ministères

Michel GOMEZ, sous- directeur des affaires budgétaires au MAPAR

François TANGUY, sous- directeur à la DGCP

Le budget de l'AUP et de l'ONIGC dans le contexte de la réforme du ministère de l'Agriculture a subi un cadrage budgétaire 2007 difficile. La distribution des crédits d'intervention traduit la priorité donnée aux actions de promotion. Pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement l'effort de productivité demandé est significatif.

Cependant l'AUP-NIGC reste bien évidemment une priorité dans la réorganisation ministérielle du ministère de l'agriculture. Le budget de l'AUP/ONIGC reflète cette priorité, puisque, in fine, l'AUP/ ONIGC voit sa dotation maintenue. Il est prévu de les dispenser de gel.

Au plan budgétaro-comptable, trois attentes majeures se dégagent.

Primo: la performance, enjeu majeur pour le Trésor Public, où la tenue d'indicateurs est nécessaire, pour suivre les engagements avec les partenaires (charte...).

Deuxio : la qualité comptable, avec un double enjeu de certification, celle des comptes de l'Etat (compte 26) et celle des comptes des EPN.

Tertio: le partenariat, car la comptabilité de gestion a aussi pour objectif d'aider doivent développer l'information et le conseil, donc leur aptitude à répondre aux attentes des partenaires.

En résumé, l'AUP-NIGC est l'organisme pivot dans la réforme des offices. Il joue un rôle de premier plan dans le financement du dispositif et doit en même temps remplir sa mission de paiement des aides directes. A l'avenir, en 2013, un seul organisme payeur unique ministériel devra

émerger. Or, le législateur est elliptique à ce sujet: toutes les options sont ouvertes. Il y aura donc clairement une mise en concurrence des systèmes. D'où l'importance de la standardisation des procédures et de la recherche d'économies de moyens. L'Agence comptable de l'AUP-ONIGC devra relever ce défi.

Les attentes de l'AUP-ONIGC : quelques exemples parmi d'autres

Alexandre RIBADEAU DUMAS,
Conseil en management public

➤ Le directeur général adjoint, M. GERMAIN

Attente1: paiement au 1er décembre.
Attente 2 : nouveau régime des aides couplées et découplées. 2006 est une année de changement importante. L'AUP-ONIGC couvre maintenant toutes les aides PAC directes, animales et végétales.
Attente 3 : ISIS et la dématérialisation des procédures, à terme. TELEPAC existe. On poursuivra l'effort de dématérialisation.

➤ L'instruction des aides, M. STRECKER

Attente1: s'harmoniser avec le CNASEA sur les documents demandés aux agriculteurs.
Attente 2 : dématérialisation et simplification. Il faut que nous travaillions avec l'AC.
Attente 3 : téléservices. Certains départements ont déjà développé des téléservices à forte valeur ajoutée. Il y a donc une prise de conscience locale. Il faudrait que l'AC puisse prolonger la chaîne dématérialisée.

➤ Les aides PAC, M. CAZENAVE.LOUSTALET

Attente1: aides animales. Que l'AC travaille avec nous sur le paiement des aides animales, avec les outils existants en 2007, sous ISIS en 2008.
Attente 2 : cautions de jachères industrielles. Les montants représentent

des centaines de millions d'euros.
Attente 3 : anticipation des paiements. Il faut mieux nous coordonner bien, notamment sur les avances, tout en atteignant un taux de 98 % des paiements dans les délais.

➤ Les échanges commerciaux, Mme BARRAIS

Attente1 : l'ordonnancement. Redondance, rejets... : il faudra résoudre cela. Car le SEC a trois mois pour payer les restons à un opérateur.
Attente 2 : la réorganisation du SEC, par métier, pas par filière. Les agents SEC seront plus polyvalents. Qu'en sera-t-1 au BAE?
Attente 3 : les régularisations liées aux TP. Beaucoup de lignes de transactions, des tâches sont longues, des dossiers complexes... Organisons-nous.

LE NOUVEAU REFERENTIEL DU MANAGEMENT

Les messages de la LOLF s'appliquent à l'Agence comptable de l'AUP-ONIGC

Jean – Jacques François, Trésorier – payeur général, Agent comptable de l'AUP – ONIGC

Même si elle ne s'applique pas directement à un établissement public la LOLF présente cependant des messages valables pour toute administration désireuse de s'améliorer, ce qui est le cas de notre Agence table.

Huit messages techniques:

- 1.** Un pouvoir financier renforcé du Parlement;
- 2.** Un budget structuré en missions, programmes, actions;
- 3.** Des crédits globalisés et fongibles;
- 4.** La justification au premier euro;
- 5.** Le programme: notion opérationnelle;
- 6.** Trois comptabilités structurées;
- 7.** Des PAP et des RAP ;
- 8.** Une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2006.

Cinq messages managériaux :

1. Un budget de priorités;
2. libérer l'initiative;
3. Voir clair;
4. Optimiser;
5. La performance: valeur de référence.

Dans ce nouveau cadre de management public, le comptable public devient le garant de la qualité et de la sincérité des comptes s'appuyant sur une fonction comptable renouvelée.

Ses nouvelles attributions sont donc triples.

Primo: produire les comptes de l'Etat au format LOLF et participer à l'analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes) '"

Deuxio: garantir l'exactitude, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'Etat, à l'aide du contrôle interne comptable. En l'occurrence, l'ACCT est prisonnière en matière de qualité comptable et financière depuis 2000

Tertio: entretenir des relations étroites avec l'ordonnateur pour:

- assister les opérationnels dans la production des informations comptables et financières utiles à la décision;
- et mettre en œuvre le contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense.

La dématérialisation des données et l'évolution des relations entre ordonnateurs, comptables et juridictions financières

Michel-Pierre PRAT, Conseiller à la Cour des comptes, président de la Chambre régionale des comptes du Centre,

Sylvie CHAIGNEAU-PEYROUX, Assistante de vérification à la Chambre régionale des comptes du Centre,

Cyril JANVIER, Assistant de vérification à la Chambre régionale des comptes du Centre

RFFP n° 94 / Mai 2006

I - LE JEU TRADITIONNEL DES ACTEURS

Les articles L. 23 1-1 et L. 232-2 du Code des juridictions financières prévoient que «les comptables sont tenus de produire leurs comptes devant la chambre régionale des comptes », et que ces comptes doivent être « appuyés des pièces justificatives ». En vertu du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, c'est par ce dernier que transite le dénouement comptable de l'ensemble des opérations de politique locale menées par les collectivités territoriales. À cet égard, chaque chambre régionale des comptes est le destinataire final de l'ensemble des pièces justificatives à l'origine de volumes de papier importants, progressant au rythme de l'élargissement, découlant de la décentralisation, des compétences assumées par les collectivités territoriales. En outre, dans le cadre de leurs contrôles de la gestion, les chambres régionales des comptes sont amenées à demander à la collectivité contrôlée la transmission de pièces complémentaires (rapports d'audit, notes et analyses internes, tableaux de synthèse, procès-verbaux ou comptes-rendus de réunion, etc.) qui viennent encore accroître la masse de documents papier utilisée.

Le jeu traditionnel des acteurs impose donc des manipulations lourdes, qui ne participent guère d'une maîtrise des délais. Or, la pertinence d'un contrôle dépend justement des délais dans

REPERES 15 / TRESOR PUBLIC

lesquels il est mené les actions correctrices proposées seront d'autant plus efficaces que l'analyse porte sur une politique et des données récentes. Il est donc apparu indispensable que s'organise un accès rapide à l'information. La dématérialisation des échanges est une des voies pressenties.

II - L'ÉVOLUTION VERS LE PROCESSUS DE DEMATÉRIALISATION

L'ensemble des acteurs perçoit l'intérêt, pratique et financier, d'une dématérialisation qui viendrait substituer à des liasses de papier de simples CD-Rom. Pour autant, si le principe général convient à chacun, les bénéfices attendus sont diversement appréhendés. Les intérêts peuvent même apparaître divergents, certains partenaires souhaitant profiter de la dématérialisation pour faire évoluer les rôles respectifs des acteurs, et leurs relations.

1. Des acteurs favorables... sous conditions

a) Un consensus sur le principe

Les trois acteurs — ordonnateur, comptable, juge financier — partagent une même volonté, louable, de simplification et d'allégement (dans tous les sens du terme) de leurs procédures. En effet, leurs échanges concernent, chaque année, 98 millions de titres et 77 millions de mandats, 58 millions de bulletins de paye,

des millions de pièces de marchés publics, 500 000 documents budgétaires. La production de l'ensemble de ces documents requiert l'utilisation de 500 millions de feuilles par an, ce qui correspond à la transformation en papier de 140 hectares de forêt (62 000 arbres), pour un coût estimé de 27 M €. Elle nécessite également l'utilisation annuelle de 30 kilomètres linéaires de rayonnage destinés aux 2 millions de liasses papier que reçoivent *in fine* les chambres régionales des comptes. De manière moins anecdotique, la dématérialisation est perçue par les trois acteurs de la chaîne comme une source de gains en termes :

— d'efficacité diminution des délais d'exécution, de la production de papier, des manipulations et du risque de perte de pièces justificatives, simplification des procédures ;

— d'efficacité : possibilité de redéployer les moyens libérés (financiers mais aussi humains) vers des tâches à « plus forte valeur ajoutée » diminution des coûts d'édition et de stockage, de la charge d'accès aux documents ;

— de qualité : augmentation de la qualité du service et recentrage sur le cœur des missions de chacun.

b) Des divergences sur la mise en oeuvre

Les divergences portent sur le périmètre des données dématérialisées qui, concernant la collectivité, sont susceptibles d'être transmises par le comptable à la chambre régionale des comptes.

Les ordonnateurs voient dans la dématérialisation une diminution de leurs contraintes. Elle allège la manipulation des pièces à destination du comptable, et *in fine* de la chambre régionale des comptes. Les ordonnateurs, sachant qu'en cas de contrôle, la chambre régionale des comptes est susceptible de leur demander tous documents, perçoivent l'avantage de les lui avoir produits, antérieurement, sous forme dématérialisée. A cet égard, ils

n'émettent pas d'objection à ce que le comptable transmette à la chambre régionale, l'ensemble des données dématérialisées produit par leur gestion, même si ces données excèdent les exigences réglementaires permettant au comptable de payer. S'agissant des comptables, la position de la Direction Générale de la Comptabilité Publique est *a priori* plus stricte. Par principe, le réseau comptable est favorable à la transmission, par son intermédiaire, des seules données prévues dans les textes ; il estime parallèlement qu'il n'a pas vocation à jouer le rôle d'intermédiaire pour des informations qui ne lui seraient pas indispensables.

Pour les juridictions financières, la dématérialisation est source d'économies, de gain de temps et de place. Mais elle est également, et surtout, facteur d'évolution pour le contrôle de la gestion des collectivités. L'accès à des données dématérialisées directement exploitables, en lieu et place de documents papier, permettra aux juridictions financières :

- de mener avec une fiabilité accrue le contrôle de la régularité des opérations décrites dans les comptes ;

- d'autre part de développer des méthodes d'investigation qui s'orienteront vers une analyse du contrôle interne, au moyen d'éléments statistiques, de sondages, de tests de procédures; l'affinement des méthodes de contrôles leur donne une fonction évaluatrice, s'inscrivant dans les logiques de culture de résultat et de performance fixées par le législateur (loi organique des lois de finances du 1er août 2001, loi du 21 décembre 2001). En outre, l'utilisation de la technique des sondages, désormais facile à mettre en oeuvre et fiable, permet d'appréhender, dès réception des données, des directions de contrôles pertinentes.

2. Un risque de blocage

Dans la mesure où les trois acteurs ne sont pas d'accord sur le périmètre des

données à transmettre à la chambre régionale des comptes d'une part, et où le maillon central (le comptable) de la chaîne a une position plus restrictive que les extrémités, le risque est grand d'aboutir à une situation figée.

Le blocage peut être assumé, ou provenir d'un manque d'accord. Un blocage assumé serait le fait du comptable, et plus largement de la DGCP, qui s'arc-bouterait sur sa position de principe, et effectuerait une sélection des données dématérialisées transmises à la chambre régionale, pour ne retenir que les données prévues dans les textes. Difficile à mettre en oeuvre techniquement (parce qu'elle exige une modification des données initialement transmises par l'ordonnateur), cette modalité de blocage n'en demeure pas moins, au plan théorique, forte. Cette position, qui paraît concrètement difficile à tenir, permet à la DGCP d'affirmer son rôle central dans la chaîne de transmission des données dématérialisées.

L'absence d'accord, ou blocage «à la longue », est un risque plus important. C'est la situation qui prévaudrait si les trois acteurs ne parvenaient pas à définir de façon consensuelle à la fois le périmètre des données à transmettre sous forme dématérialisée et le format de ces données. Le risque serait alors double :

— soit, poussé par la volonté de moderniser ses services et d'offrir aux citoyens une e-administration, l'ordonnateur opte pour une solution de dématérialisation propriétaire ; le comptable et le juge financier devront alors faire leur affaire de la lecture des données produites par ce système, ce qui est susceptible de faire perdre en frais d'adaptation les gains de la dématérialisation ; le remède serait alors pire que le mal ;

— soit la dématérialisation se fait *a minima*, avec une simple numérisation des documents antérieurement transmis sous format papier; les CD - Rom ne regrouperaient alors que les images des pièces comptables, ce qui constitue certes un gain de papier, mais une perte de

temps (temps de la numérisation et des recherches dans le CD - Rom).

3. Encadrer l'évolution des relations : la charte nationale de dématérialisation et le cadre national d'acceptation de la dématérialisation dans le secteur public local

La charte nationale de dématérialisation, et son corollaire technique, le cadre national d'acceptation de la dématérialisation dans le secteur public, signés le 8 décembre 2004, sont le premier accord issu des discussions ordonnateurs – comptables - juridictions financières.

Ces deux documents définissent un ensemble de normes et de références, précisant notamment les conditions sous lesquelles l'information transmise sous forme dématérialisée aura la même valeur probante que le papier (identification de l'auteur et intégrité des données transmises). C'est sur ces préalables que reposera l'élaboration ultérieure de conventions spécifiques (dématérialisation des états de la paye, des titres de recettes et des mandats, des pièces justificatives de marché). Ainsi, la démarche initiée consiste-t-elle à marquer un accord sur les principes, qui sont consensuels, et à scinder la réflexion sur la mise en oeuvre opérationnelle, afin d'aplanir progressivement les difficultés techniques et organisationnelles.

La convergence des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales

Jean-Luc Grardi, Commissaire du Gouvernement près les chambres régionales des comptes de PACA et de Corse

Revue du Trésor n°2, février 2007

INTRODUCTION

En réponse au rapport public de 2004 de la Cour des comptes qui traitait de « La fiabilité des comptes des collectivités territoriales », le ministre de l'Intérieur reconnaissait que le manque d'homogénéité des règles budgétaires et comptables applicables au secteur public local constituait « *incontestablement une source de confusion et d'incertitude préjudiciables à la fiabilité des comptes* ». Il en imputa la raison aux « *demandes très spécifiques, voire contradictoires de la part des différents niveaux de collectivités* ». Comme le ministre des Finances, il précisait qu'il participait au groupe de travail créé au sein du comité des finances locales pour simplifier et unifier ces règles. Lors du vote de la loi n°2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements, le Gouvernement s'était, en effet, engagé devant le Sénat à constituer un groupe de travail au sein du comité pour examiner la possibilité d'étendre les règles budgétaires et comptables des départements aux communes, les propositions formulées par ce groupe de travail ont été entérinées par le comité lors de sa séance du 1er mars 2005, « *sous réserve d'adaptations concernant le régime des subventions versées et des provisions* ». Les textes nécessaires ont été adoptés immédiatement en vue de leur application dès l'exercice 2006, Il s'agit :

- de l'ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités

territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés;

- du décret en Conseil d'Etat n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, du décret simple n°2005-1662 et des arrêtés interministériels du 27 décembre 2005 relatifs aux instructions budgétaires et comptables M14 (communes), M52 (départements), M61 (services départementaux d'incendie et de secours) et M71 (régions). Des « mesures d'accompagnement » ont, en outre, été précisées par des circulaires interministérielles.

Certaines des modifications ainsi introduites rejoignent les observations de la Cour des comptes, d'autres consistent simplement à prendre en compte les préoccupations de simplification exprimées par les représentants des élus locaux au comité des finances locales. Il ne sera traité ici que de celles qui traduisent une convergence des règles applicables aux collectivités territoriales, c'est-à-dire qui réduisent les distorsions provoquées par la réforme de la comptabilité des départements, expérimentée dans 16 départements à partir de 2001, généralisée au 1er janvier 2004 et reprise par celle de la comptabilité des régions, expérimentée à partir de 2005 par la plupart des régions et la collectivité territoriale de Corse. Elles concernent donc surtout les communes et portent précisément sur les provisions et les subventions d'équipement versées. Elles ont une incidence directe sur l'équilibre financier des collectivités.

LA REFORME DES PROVISIONS DES COMMUNES

La réforme porte à la fois sur le caractère obligatoire des provisions et sur leur régime budgétaire.

1- Le caractère obligatoire des provisions

Le plan comptable général (PCG) distingue deux types de provisions :

1° - Les provisions pour risques et charges (compte 15) qui constituent un passif et doivent obligatoirement être constatées « *même en cas d'absence ou d'insuffisance de bénéfice* » (art. 312-2), s'il est probable ou certain, à la date d'établissement des comptes, qu'une obligation provoquera « *une sortie de ressources au bénéfice de tiers sans contrepartie au moins équivalente attendue de ceux-ci après la date de clôture* »,

2° - Les provisions réglementées (compte 14) qui sont également inscrites au passif, mais ne correspondent pas forcément à l'objet normal d'une provision puisqu'elles sont comptabilisées en application de dispositions légales.

A la suite des règlements »N° 2002-10 et 2005-09 du comité de la réglementation comptable (CRC), la dépréciation des actifs ne fait plus à proprement parler l'objet de « provisions », car la dépréciation d'un actif est, en principe, la simple constatation que sa valeur actuelle est devenue inférieure à sa valeur nette comptable. Les « dépréciations » sont, néanmoins, comptabilisées de la même façon que les provisions pour dépréciation, antérieurement. Au bilan, elles apparaissent en déduction des actifs concernés.

Depuis l'exercice 2004 (loi n°2003-132 précitée modifiant l'article L. 3321-1 du CGCO, les départements sont tenus à une obligation générale de constituer des provisions « *pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif... dès lors qu'il y a apparition du risque* » et « *à hauteur du risque constaté* » (art, R. 3321-

2, inséré par le décret n° 2003-1005 du 21 octobre 2003).

Les communes sans condition de taille, sont désormais soumises à une obligation similaire mais non totalement identique (art. L. 2321-2 et R. 2321-2 modifiés). Auparavant, les plus importantes étaient soumises à l'obligation de constater trois types de provisions considérées comme réglementées et qui leur étaient spécifiques une provision spéciale pour garanties d'emprunts accordées (compte 144), une provision spéciale pour remboursement différé de la dette (compte 145) et une provision pour litiges et contentieux (compte 146). La provision pour garanties d'emprunts devait être constituée par les communes de 35 00 habitants et plus qui accordent elles-mêmes une garantie d'emprunt ou un cautionnement à une personne de droit privé autre qu'un organisme intervenant dans le logement social ou reconnu d'intérêt général. Son montant était forfaitaire (2,5% du montant total des annuités de chaque emprunt garanti ou cautionné par la commune restant dues par les emprunteurs au 31 décembre de l'exercice précédent, plafonné à 10%). La provision spéciale pour remboursement différé de la dette, applicable à toutes les communes quelle que soit leur taille, était peu pratiquée. Elle était destinée à prendre en compte la charge financière que constitue le remboursement d'une dette en capital dont l'échéance est différée et dont le financement à la date de remboursement ne peut être tenu pour assuré. Le calcul de son montant était particulièrement complexe. Une provision pour litiges et contentieux devait être constituée par une commune de 3500 habitants et plus lorsqu'une première décision de justice avait rendu probable le fait qu'une dépense soit mise à sa charge.

Ces provisions sont purement et simplement supprimées en tant que provisions réglementées : comme pour les départements et les régions, le compte 14 est supprimé de la nomenclature communale.

Cependant, les provisions demeurent l'une des dépenses obligatoires de la section de fonctionnement selon l'article L. 2321 -2 du Code général des collectivités territoriales qui concerne toutes les communes: « *Les dépenses obligatoires comprennent notamment... 29° Les dotations aux provisions dont les modalités de constitution d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.*

Ainsi, l'article R. 2321-2 mentionne trois cas de provisions obligatoires, dont deux assez semblables aux précédents:

« 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru;

2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du Code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru;

3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. »

Les provisions du premier type sont à imputer au compte 1511 « provisions pour

litiges », comme au PCG. Leur définition correspond d'ailleurs à celle donnée par l'article 312-8 (règlement n° 2-06 du CRC): « *une provision est comptabilisée pour les risques et charges nettement précisés quant à leur objet et dont l'échéance ou le montant ne peuvent être fixés de façon précise* ». Bien qu'une marge importante d'appréciation soit laissée (par le décret) à la collectivité, la nécessité de constituer une provision a, en fait, été renforcée, puisque, dans l'ancien dispositif, la constitution ne s'imposait que lorsqu'une première décision de justice défavorable à la commune avait été rendue et non pas dès l'ouverture du contentieux. D'ailleurs, si une décision défavorable a été rendue, la constitution d'une provision, alors précisée dans son montant, demeure incontournable.

Les provisions du deuxième type concernant les garanties d'emprunts sont à imputer au compte 1517 « provisions pour garanties d'emprunts » qui n'existe pas au PCG. Dès lors que ce type de provision est une spécificité des communes, il aurait d'ailleurs pu être considéré qu'il continuait de s'agir d'une provision réglementée, ce qui aurait permis d'être un peu plus précis sur le calcul de son montant. Pour les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital, il s'agit de constater la dépréciation d'un actif au compte 29 « Provisions pour dépréciation des immobilisations » ou au compte 59 « provisions pour dépréciations des comptes financiers ». Dans l'esprit du PCG, un « test de dépréciation » de ces actifs devrait donc être effectué annuellement. Le troisième type de provisions a également pour objet de constater la dépréciation d'un actif au compte 49 « provisions pour dépréciation des comptes de tiers ». Il vise simplement à anticiper la charge correspondant à une admission en non-valeur probable et non pas à s'y substituer, la provision étant reprise au moment de l'admission en non-valeur. Rien n'empêchait les communes de constituer de telles provisions à titre facultatif. Ces provisions deviennent obligatoires et leur absence sera désormais suspecte. Le test de dépréciation des créances implique

naturellement le receveur municipal, seul chargé du recouvrement en application de l'article D. 2343-7 du Code général des collectivités territoriales, même si du point de vue de sa responsabilité personnelle et pécuniaire rien n'est modifié.

2- Le régime budgétaire des provisions

L'un des apports des instructions M11 et M12 a été d'unifier nomenclature budgétaire et nomenclature comptable : le maire en émettant les titres et les mandats, le comptable en les prenant en charge font jouer les mêmes comptes. Ainsi, les deux comptabilités - la comptabilité administrative tenue par le maire, la comptabilité générale tenue par le receveur municipal - peuvent être rapprochées et le comptable est en mesure de vérifier aisément que le budget est respecté. L'instruction budgétaire et comptable M 14, à l'origine pour rendre certains crédits fongibles, a rompu cette unité en créant des chapitres budgétaires globalisés qui regroupent plusieurs comptes de la comptabilité générale. Les mandats doivent, cependant, faire référence aux comptes de la comptabilité générale.

En comptabilité générale, les opérations (ou écritures) initiées par l'émission d'un titre ou d'un mandat sont naturellement dites budgétaires. Le receveur a le monopole des opérations dites de trésorerie faisant jouer les comptes financiers. Les opérations d'ordre, par opposition aux opérations dites réelles, sont des opérations insusceptibles d'entraîner un encaissement ou un décaissement. Les opérations d'ordre budgétaires sont des opérations d'ordre faisant jouer deux comptes budgétaires, l'un en dépenses, l'autre en recettes, appartenant ou non à la même section du budget. Enfin, les opérations semi-budgétaires (ou mixtes) sont des opérations d'ordre faisant jouer un seul compte budgétaire en dépenses ou en recettes, la différence par rapport aux opérations purement budgétaires étant qu'il s'agit d'opérations d'ordre et non pas réelles.

Avec la réforme, au titre des

simplifications, certaines opérations d'ordre anciennement considérées comme budgétaires ont été « débudgétisées » totalement (elles sont devenues des opérations d'ordre non budgétaires) ou en partie (elles sont devenues des opérations semi-budgétaires).

Tel est le cas des opérations concernant les provisions qui peuvent ainsi devenir des opérations semi-budgétaires, en application de l'article L. 2331-8 modifié du Code général des collectivités territoriales : « *Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment: ... 8° Le cas échéant, les recettes des provisions, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

Dans l'Ancien Régime, la constitution de provisions, obligatoires ou facultatives, par les communes était une opération d'ordre budgétaire faisant jouer les deux sections: dépense de la section de fonctionnement, recette pour la section d'investissement (l'inverse pour une reprise). Une provision, en principe constituée pour un objet précis (la plupart du temps une charge future), pouvait ainsi être utilisée pour financer de nouveaux équipements, voire couvrir le remboursement des emprunts.

Ce régime, relativement accommodant, peut être maintenu, l'article R. 2321-3 du Code général des collectivités territoriales, tout en disposant que « *les provisions ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement du budget* », prévoyant que « *le conseil municipal peut par une délibération spécifique décider d'inscrire les provisions en recettes de la section d'investissement du budget par une opération d'ordre budgétaire* ». L'alignement sur le régime appliqué par les départements depuis l'exercice 2004 est, néanmoins, bien encouragé puisque, à défaut d'une délibération, c'est le régime de l'opération semi-budgétaire - qui peut donc être qualifié de régime de droit commun - qui s'applique. Dans ce régime, la constitution d'une provision demeure une dépense, dans certains cas obligatoire, de la section de fonctionnement, mais le compte 15 pour les provisions pour risques et charges, les

comptes 29, 39, 49 et 59 pour la dépréciation des actifs, ne sont plus des comptes budgétaires. Dès lors, la constitution d'une provision n'abonde plus les ressources propres de la section d'investissement permettant de « *couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* » (art. L. 161 2-4 du CGCT qui définit l'équilibre budgétaire).

Dans les deux régimes, la charge de fonctionnement correspondante peut être compensée en diminuant simplement le virement de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement. Ce n'est que dans le cas où la commune n'est pas en mesure d'inscrire un virement vers la section d'investissement qu'une provision doit être couverte par l'augmentation ou la réduction effective d'une recette ou d'une dépense de fonctionnement. Bien que le mécanisme de l'article L 2331-10 du Code général des collectivités territoriales autorisant l'étalement des dotations entraînant « *une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 2% du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent* » soit supprimé, la constitution de la provision pourra être étalée jusqu'à la date où liserà nécessaire de la reprendre.

Pour tenir compte de l'option laissée au conseil municipal, la nomenclature a été adaptée. Le plan de comptes des communes distingue ainsi les provisions selon qu'elles sont budgétaires ou non :

- le compte de niveau le plus détaillé des provisions non budgétaires se termine par le chiffre « 1 », par exemple 15721 « provisions pour grosses réparations (non budgétaires) » ou 1581 « autres provisions pour charges (non budgétaires) » ;

- le compte de niveau le plus détaillé des provisions budgétaires se termine par le chiffre « 2 », par exemple 4912 « provisions pour dépréciation des comptes de redevables (budgétaires) ou 29722 « provisions pour dépréciation des autres immobilisations financières - titres

immobilisés - droits de créance (budgétaires) ».

Les comptes de fonctionnement, sous-comptes du compte 68 « dotations aux amortissements et provisions » et 78 « reprises sur amortissements et provisions », ne sont pas modifiés.

Enfin, s'agissant des provisions constituées avant 2006, la circulaire précitée du 31 décembre 2005 exposait des dispositions particulières pour la reprise des résultats des deux sections et l'affectation du résultat de fonctionnement de l'exercice 2005, en 2006, lorsque la commune n'a pas opté pour le régime dérogatoire.

LA RÉFORME DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT VERSÉES

En apparence, cette réforme aurait pour objet de changer l'imputation comptable des subventions d'équipement et d'en déduire une imputation budgétaire à la section d'investissement, afin de tirer les conséquences d'une nouvelle définition des actifs par le CRC. On verra qu'il s'agit, en réalité, d'en faciliter le financement,

1- La nature des subventions d'équipement

Une dépense ne peut être imputée qu'au bilan à l'actif ou au compte de résultat en charges.

Sous la pression des normes internationales, la définition des actifs et des passifs est de moins en moins liée à la définition juridique du patrimoine et l'article 311-4 du PCG (règlement n°2004-06 du CRC relatif à la définition et l'évaluation des actifs) prévoit que: « *Les dépenses qui ne répondent pas aux conditions cumulées de définition et de comptabilisation des actifs et qui ne sont pas attribuables au coût d'acquisition ou de production tels que définis aux articles 211-I, 311-1 et suivants, doivent être comptabilisées en charges...* ».

D'après l'article 211-1-1, « *un actif est un élément identifiable du patrimoine ayant*

une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs». L'article 211-2 précise: « *L'avantage économique futur représentatif d'un actif est le potentiel qu'a cet actif de contribuer, directement ou indirectement, à des flux nets de trésorerie au bénéfice de l'entité, Le potentiel de services attendus de l'utilisation d'un actif par une association ou une entité relevant du secteur public est fonction de l'utilité sociale correspondant à son objet ou à sa mission*».

Depuis l'adaptation de la comptabilité communale au PCG de 1982, les subventions d'équipement versées étaient considérées comme des charges de fonctionnement imputées avec les subventions de fonctionnement aux comptes 657 «subventions » et 674 «subventions exceptionnelles ». Ces charges pouvaient, néanmoins, être réparties sur plusieurs exercices, c'est-à-dire être transférées, l'année même de leur versement, du compte de résultat vers des comptes de bilan - comptes 4814 «fonds de concours aux organismes publics » et 4815 «subventions pour équipement de tiers », considérés comme des comptes budgétaires d'investissement - puis amorties, dès la première année, sur une durée maximale de cinq ans, voire quinze pour les subventions qualifiées de fonds de concours. La possibilité de répartir des charges sur plusieurs exercices est antinomique de la notion même d'exact rattachement à l'exercice concerné. Le PCG la limite d'ailleurs désormais aux frais d'émission des emprunts. Elle devra donc vraisemblablement être abandonnée en comptabilité des collectivités territoriales, comme c'est déjà le cas pour les établissements publics d'habitations à loyer modéré (instruction M31), depuis l'exercice 2005.

La réforme consiste, comme pour les départements et les régions, à considérer que les subventions d'équipement sont des immobilisations incorporelles (qui devront faire l'objet d'un inventaire) et

REPERES 15 / TRESOR PUBLIC

donc des dépenses de la section d'investissement. L'instruction M14 affirme qu'il doit en être ainsi parce que « *les subventions d'équipement versées par la commune à des tiers, viennent enrichir le patrimoine du territoire communal* », Le ministre délégué au Budget, tout en considérant que « *les subventions d'équipement versées ne constituent pas un véritable actif durable*», estime que « *la nouvelle définition comptable de la notion d'actif (art. 211-1,6 du plan comptable général (PCG)* » permet de considérer qu'il peut s'agir d'immobilisations incorporelles, car « *les actifs sont désormais définis comme des éléments utilisés pour une activité et dont les avantages futurs ou la disposition d'un potentiel de services attendus profiteront à des tiers ou à l'entité*». Ces justifications pourraient être discutées : si on ne doute pas de l'utilité sociale de la majorité des subventions d'équipement versées par les communes, une subvention (qu'elle soit d'équipement ou d'ailleurs de fonctionnement ou d'exploitation), outre le fait qu'elle est purement monétaire, ne constitue pas un « droit » et ne peut être cédée. Elle n'est donc pas identifiable, comme doit l'être tout actif au sens des normes comptables rappelées ci-avant (art. 211-1-1 précité du PCG).

L'article 211-3 du PCG (15) dit, en effet, que: « *Une immobilisation incorporelle est identifiable:*

- *si elle est séparable des activités de l'entité, c'est-à-dire susceptible d'être vendue, transférée, louée ou échangée de manière isolée ou avec un contrat, un autre actif ou passif;*

- *ou si elle résulte d'un droit légal ou contractuel même si ce droit n'est pas transférable ou séparable de l'entité ou des autres droits et obligations* ». L'assemblée plénière du Conseil national de la comptabilité (CNC) avait, néanmoins, rendu un avis favorable à l'unanimité sur la réforme de la comptabilité des départements (M52) le 1er avril 2003. Le ministère des Finances en a légitimement déduit que «*le CNC a ainsi entériné le principe de la neutralisation budgétaire de certains*

amortissements et la règle du versement des subventions d'équipement en section d'investissement » (lettre d'information du MINEFI n°5 de 2003). En tout état de cause, il aurait été peu compréhensible que cette interprétation ne soit pas faite également pour les communes. Les subventions d'équipement versées sont donc désormais imputées à un compte 204 qui n'existe pas au PCG et avait été créé pour les départements. Ce compte - qui concerne des subventions - constitue également un chapitre budgétaire distinct du reste du chapitre 20. Les immobilisations en question sont amortissables (compte 2804) « *sur une durée maximale de cinq ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, ou de quinze ans lorsque le bénéficiaire est un organisme public* » (art. R. 2321-1 modifié du CGC1). La durée de l'amortissement n'est donc en aucun cas liée au « *rythme de consommation des avantages économiques attendus* » (art. 322-1 du PCG, règlement n° 2002-10 du CR0), ni même à celle utilisée pour amortir les équipements que la subvention a éventuellement permis de financer. Le critère du fonds de concours est abandonné ou, en quelque sorte, étendu à toutes les subventions versées à un organisme public. Les dotations aux amortissements sont des dépenses obligatoires pour toutes les communes, par application combinée des 27° et 28° de l'article L 2321-2 modifié du Code général des collectivités territoriales : « *Les dépenses obligatoires comprennent notamment.* ' ... 27° *Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations,* ' 28° *Pour les communes de moins de 3500 habitants et les groupements de communes dont la population est inférieure à 3500 habitants et pour leurs établissements, les dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées* ».

2- Le financement des subventions d'équipement

Si l'on voulait appliquer strictement les normes comptables, il faudrait très vraisemblablement faire des subventions d'équipement versées de simples charges de fonctionnement, même pas transférables. Une telle solution ne satisferait pas les élus car elle impliquerait que la dépense en question soit financée en un seul exercice sur des recettes de fonctionnement, comme le sont les autres subventions qui demeurent imputées aux comptes 657 et 674, renommés respectivement « *subventions de fonctionnement versées* » et « *subventions de fonctionnement exceptionnelles* »,

Etant imputées directement en section d'investissement, les subventions d'équipement versées peuvent, au contraire, être financées non seulement par le virement prévisionnel de la section de fonctionnement ou l'excédent de cette section affecté à la section d'investissement (ce qui revient au même qu'un financement par des recettes de fonctionnement), mais aussi par les recettes spécifiques de la section d'investissement, y compris l'emprunt, sous réserve de respecter le principe d'équilibre budgétaire défini par l'article L. 1612-4 précité du Code général des collectivités territoriales. Cette possibilité est offerte, même si la collectivité n'a pas à attendre « *un avantage économique futur* » de la subvention versée et si cette manière de procéder ajoute à la charge calculée de l'amortissement une charge réelle d'intérêts qui mesurent le coût du choix de ne pas autofinancer. C'était, néanmoins, déjà possible par la technique de la répartition des charges sur plusieurs exercices, puisque le transfert était une opération d'ordre budgétaire : dépense d'investissement au compte 481 « *charges à répartir sur plusieurs exercices* », considéré comme un chapitre budgétaire d'investissement, recette de fonctionnement au chapitre 79 « *transferts de charges* ». Cette technique, qui demeure pourtant pour d'autres types de charges à qui l'on refuse pour l'instant le statut d'immobilisations, était, néanmoins, jugée complexe et la réforme

peut, de ce point de vue, être considérée comme simplificatrice.

La même simplification pourrait d'ailleurs aussi bien être étendue aux « frais d'acquisition des immobilisations » (sous compte 4812) car le PCG est devenu plus souple en ce qui concerne les droits de mutation, honoraires ou commissions et frais d'actes, liés à l'acquisition des immobilisations qui peuvent « *sur option, être rattachés au coût d'acquisition de l'immobilisation ou comptabilisés en charges* » (art. 321-15 du PCG, règlement n°2004-06 du CRC).

Une souplesse supplémentaire est, en outre, rendue possible, dans le cadre de la réforme de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP-CP), puisque toutes les communes peuvent désormais utiliser cette procédure, y compris pour les subventions d'équipement versées, l'article R. 2311-9 modifié croyant devoir apporter cette précision, ce qui démontre bien que les subventions d'équipement sont des immobilisations très particulières : « *Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions d'équipement versées à des tiers* ».

La procédure des AP-CP permet de délier autorisation d'engager et autorisation de mandater et donc de n'inscrire au budget que les crédits nécessaires aux paiements à effectuer dans l'année et non pas ceux nécessaires aux engagements, « *l'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'appréciant en tenant compte des seuls crédits de paiement* » (art. L. 2311-3 modifié du CGCT). Elle évite donc également d'avoir à inscrire des recettes « fictives pour équilibrer les dépenses engagées ou qui le seront et que l'on sait ne pas devoir être payées au cours de l'exercice. Elle doit donc permettre de réduire le montant des restes à réaliser en dépenses et en recettes à prendre en compte pour calculer le besoin

de financement à couvrir prioritairement par l'excédent de la section de fonctionnement.

S'agissant des subventions d'investissement versées, la procédure des AP-CP ne présente, *a priori* d'intérêt que pour les subventions versées par annuités. La réforme (même art. L. 2311-3) ayant créé une procédure spécifique d'autorisation d'engagement (AE) pour certaines charges de fonctionnement, dont précisément les subventions, n'apporte donc de possibilités particulières que pour les subventions versées aux organismes privés, exclues de la procédure des AE-CP, ce qui n'est pas le cas pour les départements (cf. art. L. 3312-4 du CGC1). Les subventions en annuités sont cependant, en principe, réservées aux organismes publics.

En définitive, la réforme des subventions d'équipement versées n'a qu'une seule conséquence qui est de décaler d'un an le début de l'amortissement s'il était déjà pratiqué au moyen du transfert de charges.

Il est, cependant, à craindre qu'elle incite à une insincérité dans la qualification des subventions accordées et donc que des subventions d'exploitation soient, à l'avenir, financées par l'emprunt. La qualification d'une subvention dépend, en effet, essentiellement de l'intention affichée par la partie versante et du respect de cette intention par le bénéficiaire. Du point de vue fiscal, une subvention d'équipement qui ne serait pas affectée à une immobilisation serait vraisemblablement requalifiée (cf. ci-après s'agissant de la TVA). Mais, pour le PCG - qui utilise le terme de « subvention d'investissement » -, il faut distinguer:

- celles qui sont attribuées pour acquérir ou créer des immobilisations (subventions d'équipement proprement dites), qui sont imputées au compte 131 « subventions d'équipement » et sont réintégrées au compte de résultat (compte 777 « quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice »), sur la même durée que l'amortissement du bien financé s'il est

amortissable ou « sur le nombre d'années pendant lequel l'immobilisation est inaliénable aux termes du contrat » ou, à défaut, sur dix ans (art. 362-1 du PCG);

- celles qui le sont « pour financer des activités à long terme » (autres subventions d'investissement). Il existe donc une marge d'appréciation pour ne pas distinguer clairement ce dernier type de subventions - non précisément affectées - de celles dites de fonctionnement, qui ne sont destinées qu'à équilibrer l'exploitation du bénéficiaire. Cette tentation est, d'ailleurs, bien connue au sein même des organismes publics, pour contourner les dispositions de l'article L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales qui interdit « la compensation pure et simple (du) déficit de fonctionnement » d'un service à caractère industriel ou commercial, une subvention, en principe justifiée par « la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance..., ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs » (art. L. 2224-2-2°), étant, en fait, considérée, dans le budget du service, comme une subvention d'exploitation (imputée au compte 74 et non pas au compte 13).

On peut, en outre, être certain que l'on trouvera à nouveau aux bilans des communes des subventions non amorties, alors même que l'obligation d'amortir est la contrepartie nécessaire d'une imputation comptable contestable. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que la question parlementaire précitée avait précisément pour objet de discuter cette nécessité : « La réforme introduite par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 conduit à inscrire ces subventions en section d'investissement. Toutefois, leur amortissement ne paraît pas s'imposer dès lors que le patrimoine ainsi financé n'appartient pas à la collectivité qui accorde la subvention ».

Enfin, puisque les subventions d'équipement versées sont désormais des immobilisations, il ne reste plus aux élus qu'à demander et à obtenir le

remboursement, par le fonds de compensation, de la part des subventions d'équipement versées aux organismes assujettis correspondant à la TVA sur l'équipement financé non récupérable, On sait, en effet, que si, contrairement aux subventions d'exploitation, le versement d'une subvention d'équipement ne donne jamais lieu au paiement de la TVA par le bénéficiaire, la TVA payée sur l'équipement concerné ne peut être récupérée que pour autant que le prix facturé pour son utilisation comprend l'amortissement de sa fraction financée par subvention (notion dite de la condition financière).

CONCLUSION

A l'issue de la réforme, les règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales ont été fortement rapprochées notamment en matière de provisions, même si les obligations imposées aux départements sont plus générales.

Il subsiste, cependant, des divergences dans d'autres domaines, en particulier en matière d'amortissements, En effet, la réforme ne réduit pas considérablement la différence de régime qui existe entre les communes et les départements. Pour les premières, elle n'a modifié le champ des immobilisations à amortir que dans la mesure où elle a transformé les subventions d'équipement versées en immobilisations incorporelles et que celles-ci sont à amortir quelle que soit l'importance de leur population (cf. ci-avant). Mais, pour le reste, le champ se limite toujours aux biens meubles autres que les collections et oeuvres d'art, aux biens immeubles productifs de revenus et aux immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation. Cependant, l'article R. 2321-1 du Code général des collectivités territoriales, modifié par le décret n° 2005-1661, mentionne à présent, comme le faisait déjà l'instruction M14, que « les amortissements ne s'appliquent ni aux immobilisations propriétés de la commune qui sont affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les

terrains de gisement», mais qu'en revanche, les immobilisations « *reçues à disposition ou en affectation* » sont à amortir.

Pour les départements (art. D. 3321-1), la réforme n'a en rien modifié le champ des immobilisations à amortir qui est plus étendu. Celui-ci porte sur les immobilisations incorporelles et corporelles, y compris celles reçues à disposition ou en affectation, à l'exception des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement est facultatif. Comme pour les communes, cet amortissement ne s'applique pas non plus aux immobilisations propriété du département qui sont remises en affectation ou à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement, ni aux collections et oeuvres d'art.

De même, la réforme n'a pas modifié les deux dispositifs par lesquels les départements allègent la charge budgétaire importante que peuvent représenter les dotations aux amortissements des bâtiments scolaires et administratifs. Il s'agit, en premier lieu, de la reprise au résultat des subventions d'investissement transférables reçues (cf. ci-avant), qui revêt pour les départements un caractère obligatoire (art. L. 3321-1-21°). En second lieu, pour compléter ces reprises, l'instruction M52 prévoit un dispositif de neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements par création d'un produit de fonctionnement exceptionnel (compte 7768 « neutralisations des amortissements »), en contrepartie d'une réduction des fonds propres (compte 198, même libellé). Ces dispositions demeurent propres aux départements, les communes pouvant, toutefois à titre facultatif, étaler les subventions d'équipement reçues quand l'équipement en question est amortissable. Il serait certainement irréaliste d'exiger que les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales soient entièrement unifiées. On pourrait néanmoins imaginer, à l'instar de ce qui est fait pour les établissements publics locaux à caractère industriel ou

commercial (EPIC), qu'il existe une nomenclature commune et des nomenclatures particulières réduites aux adaptations strictement nécessaires. A défaut, on voit bien que l'on est confronté à un « effet de cliquet 'et qu'il faut plusieurs années pour que des améliorations introduites dans une instruction puissent bénéficier aux autres. Il est vrai, cependant, que, selon la contrainte formulée par l'article 52 du règlement général sur la comptabilité publique, les nomenclatures des EPIC doivent être conformes au plan comptable général, ce qui en facilite l'unification, alors que celles des collectivités territoriales doivent simplement s'en inspirer, ce qui autorise les divergences.

La lutte contre la fraude fiscale au Maroc

Mohamed BOUCHARB, Docteur en droit public
RFFP n° 94, mai 2006

Trois dimensions caractérisent la fraude fiscale au Maroc : une dimension financière, elle représente une perte de ressources pour l'Etat ou les collectivités locales; une dimension sociale, elle va à l'encontre de la justice et de l'équité ; une dimension politique, elle remet en cause la légitimité du pouvoir.

Dès lors, la lutte contre la fraude est une politique publique à part entière, elle participe au bon fonctionnement du système social dans son ensemble. C'est pourquoi, il convient de savoir l'évaluer et l'identifier pour mettre en place les moyens de la combattre.

Les causes de la fraude sont comme certains auteurs ont pu l'écrire, « extrêmement multiples. Il serait hasardeux de se risquer à affirmer que tel ou tel facteur est prédominant parmi la longue liste de ceux qui sont traditionnellement avancés comme, par exemple, l'inadaptation du système fiscal, le refus des contraintes, l'idéologie, l'anti-étatisme, les mentalités, le goût du risque, la conjoncture économique, la pression fiscale, ou encore l'appât du gain ». Dans cette perspective, on analysera le système fiscal comme un espace de décisions où se déploient les stratégies de décideurs politiques dont l'objectif est d'assurer le financement des dépenses publiques et celles de décideurs économiques qui ont pour but de maximiser la rentabilité de leur entreprise.

I - LES LIMITES DU CONTRÔLE FISCAL AU MAROC

1. Un dispositif législatif contraignant pour la vérification

Au Maroc, la non-adaptation progressive du cadre législatif du contrôle fiscal à son

REPERES 15 / FINANCES PUBLIQUES

environnement constitue, une contrainte aux performances du système fiscal en ce qui concerne, particulièrement le pouvoir d'appréciation de l'Administration fiscale et la procédure de taxation d'office. Antérieurement à la réforme fiscale qui a institué, au lieu et place des impôts cédulaires, un système synthétique, l'Administration fiscale en cas de vérification de comptabilité de l'entreprise, recourait, dans la quasi-totalité de ses interventions, au rejet partiel ou total de la comptabilité pour:

- une insuffisance des marges brutes;
- une insuffisance du bénéfice net;
- des erreurs d'imputation;
- des manquants constatés suite au contrôle quantitatif des stocks.

Cette approche du contrôle «simpliste» a donné lieu à des abus de rejet de comptabilité dans la mesure où le vérificateur, se trouvant dans l'incapacité de remettre en cause la régularité de la comptabilité, évoque l'insuffisance des marges brutes ou du bénéfice net. Le plus souvent, l'insuffisance qu'il oppose à l'entreprise est le produit d'un calcul arithmétique opéré sur un échantillon de produits ou d'articles commercialisés choisis de manière arbitraire.

Pour les entreprises de production, le vérificateur se base, à titre d'exemple, sur la consommation d'énergie pour rejeter partiellement la comptabilité et donc reconstituer le chiffre d'affaires.

En réaction contre ce comportement abusif des vérificateurs, la commission fiscale chargée de l'élaboration de la réforme fiscale a soutenu que, pour rejeter la comptabilité et donc reconstituer le

chiffre d'affaires de l'entreprise, le vérificateur doit impérativement relever les irrégularités graves qui enlèvent à la comptabilité sa force probante (par exemple la dissimulation d'achats ou de ventes dont la preuve est établie par l'administration ou bien encore la non-comptabilisation d'opérations effectuées par l'entreprise).

On insistera, par ailleurs, sur le fait que la mise en application des dispositions législatives de lutte contre la fraude fiscale suppose deux préalables :

⇒ Une administration dotée d'un corps de vérificateurs performants et en nombre suffisant pour contrôler le maximum d'entreprises en amont et en aval des branches d'activités ;

⇒ Une grande maîtrise du système d'informations des branches d'activités en particulier les unités de production et d'importation. À l'expérience, le bilan des vérifications de comptabilité s'est avéré contestable dans la mesure où les vérificateurs, en l'absence d'informations externes, ne peuvent en droit remettre en cause la sincérité des comptes pour rejeter la comptabilité et par voie de conséquence reconstituer le chiffre d'affaires de l'entreprise.

2. L'empirisme de la programmation des vérifications

Le diagnostic de la programmation des entreprises à vérifier fait apparaître les insuffisances et les inconvénients suivants :

— la programmation est un processus entièrement manuel et donc particulièrement consommateur en temps, surtout au niveau régional;

— l'inexistence d'une base de données de programmation incluant les principales données sur les contribuables, l'historique des vérifications et la nature des redressements opérés ;

— les critères de chiffre d'affaires et de résultat fiscal ainsi que l'analyse financière

REPERES 15 / FINANCES PUBLIQUES

en terme de ratios à partir des déclarations souscrites sont insuffisants pour le choix d'une entreprise pour la vérification de sa comptabilité. En effet, les entreprises qui fraudent veillent scrupuleusement sur la cohérence comptable. De ce fait, l'approche de sélection des dossiers axée sur le chiffre d'affaires et les critères de performances semble être une méthode inopérante dans la mesure où elle s'intègre parfaitement dans la logique des contribuables fraudeurs ;

— l'inexistence de monographies sectorielles, élaborées par un organisme officiel autre que la Direction générale des Impôts ;

— la défaillance du système d'informations de l'économie marocaine.

3. L'insuffisance des ressources du contrôle fiscal

L'évolution du nombre de vérifications par rapport à celle des contribuables et les techniques de contrôle en terme de stratégie par rapport aux données managériales et technologiques des structures comptables et financières des entreprises expliquent la non performance du contrôle fiscal.

■ La faiblesse de l'effectif des vérificateurs

Le contrôle fiscal souffre d'un manque de moyens. L'évolution de l'effectif des vérificateurs sur une période de 1989 à 2002 par rapport à l'évolution de la population des entreprises soumises au régime de la comptabilité confirme la tendance à la marginalisation du contrôle fiscal dans un système déclaratif à paiement spontané. Le tableau suivant retrace l'évolution des vérificateurs, non compris l'encadrement, et des entreprises vérifiables pour la période 1989-2002.

Année	Nbre de vérificateurs (1)	Nbre d'entreprises vérifiables (2)	Nbre de dossiers par vérificateur (2 / 1)
1989	150	23417	156
1991	207	31088	150
1996	254	45679	179
1998	258	66500	257
2002	283	86908	307

Depuis 2002, la DGI est autorisée à recruter 350 inspecteurs divisionnaires diplômés d'instituts spécialisés dans les disciplines comptable, financière et économique.

▪ Les insuffisances du système de recoupement des renseignements

L'efficacité des recoupements des renseignements en possession de l'administration constitue un appui majeur au contrôle fiscal. En effet, ces recoupements sont de nature à optimiser le travail des vérificateurs et des inspecteurs chargés du contrôle sur pièces.

Dans la pratique, malheureusement, les vérificateurs utilisent peu les informations issues de la Brigade de Recherches et de Recoupement. Le faible recours à la brigade est justifié par :

— des délais de reprise (4 exercices) au regard des délais d'intervention du vérificateur dans l'entreprise qui est de douze mois au maximum;

— une faible exploitabilité des informations fournies par la Brigade de Recherches et de Recoupement.

Les contre-performances de la brigade trouvent leur justification dans les insuffisances suivantes :

— les processus de la Brigade de Recherches et de Recoupement sont relativement complexes et consommateurs de ressources, en raison de la coexistence de traitements manuels au sein du système informatisé. Le

maintien des traitements manuels est inhérent au mode de communication des informations par les pourvoyeurs dominé par le support papier et à la non-généralisation de l'identifiant fiscal unique;

— la couverture du tissu économique est partielle et ne tient compte que d'un nombre restreint de pourvoyeurs d'informations ;

— l'absence d'un cadre légal incitatif réduit sensiblement l'efficacité des recoupements. C'est ainsi que des difficultés sont rencontrées avec les opérateurs économiques notamment les banques dans l'obtention de relevés de comptes.

▪ Les limites inhérentes à l'environnement du système du contrôle fiscal

L'efficacité du contrôle fiscal, demeure tributaire de la transparence des flux économiques et financiers des entreprises et du niveau de développement du système informationnel de l'économie.

La structure dualiste des entreprises : facteur de blocage au contrôle fiscal

Au Maroc, la coexistence de deux catégories d'entreprises, l'une structurée et intégrant les techniques modernes de gestion, l'autre non structurée et gérée dans la confusion des normes de gestion, ne facilite pas la fonction de contrôle de sincérité des comptabilités des entreprises du fait de la difficulté de collecter et de recouper les renseignements en l'absence de transparence dans les relations commerciales entre les deux types d'entreprises.

Cette situation préjudiciable à la performance du contrôle fiscal est confortée par la tendance à la généralisation du régime de l'imposition forfaitaire qui favorise la non-transparence des circuits économique et financier :

— 54 % d'entreprises identifiées à l'impôt des patentes n'intègrent pas le système de transparence et de visibilité

des structures économiques et financières ;

— ce phénomène est plus accentué du fait que sur les 253 884 entreprises individuelles assujetties à l'impôt général sur le revenu, uniquement 41 380 entreprises, soit 16,30 %, sont imposées selon le régime de la comptabilité.

L'opacité du système d'informations économiques et financières

L'inventaire des irrégularités et des omissions relevées lors des vérifications des comptabilités des entreprises a révélé que les chefs de redressements constatés par les

vérificateurs sont dus principalement à des minations de chiffre d'affaires et des manipulations en plus ou en moins des achats. Cependant, la remise en cause du chiffre d'affaires et des achats ne peut être effectuée que sur la base de pièces justificatives, seul moyen de preuve à la charge de l'Administration fiscale pour le rejet de la comptabilité. À ce titre, alimenter les dossiers des entreprises en informations est une tâche prioritaire de la gestion fiscale en ce qui concerne tout particulièrement la programmation des entreprises en vérification et la rentabilité des opérations de vérification des comptabilités des entreprises.

II - LES VOIES NOUVELLES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE AU MAROC

1. La lutte contre la fraude fiscale par l'intégration des institutions concernées

La lutte contre la fraude, suppose une volonté politique. Autrement dit, une nouvelle culture fiscale qui sous-entend l'implication de l'ensemble des acteurs du système fiscal dans le cadre de l'institution d'un Conseil National de lutte contre la fraude fiscale. C'est justement dans ce cadre de référence qu'il est possible de définir et d'élaborer une stratégie consensuelle qui engage chacun des acteurs à assumer sa responsabilité. Le

REPERES 15 / FINANCES PUBLIQUES

plan stratégique national élaboré par le Conseil National de lutte contre la fraude fiscale devrait être décliné en Plans d'Actions Stratégiques par ministère, organismes publics et autres membres du Conseil. En ce qui concerne le ministère des Finances, son Plan d'Actions Stratégiques en oeuvre depuis 1999, devrait repenser la problématique de la lutte contre la fraude fiscale dans le cadre d'une démarche contractuelle qui implique les trois administrations fiscales (Direction générale des Impôts, Trésorerie Générale du Royaume et Administration des Douanes et Impôts Indirects).

2. Une conception stratégique de la lutte contre la fraude fiscale

A l'expérience, les actions de lutte contre la fraude fiscale engagées dans le cadre de l'approche classique n'ont pu atteindre les objectifs recherchés du fait :

— de l'absence de concertation, de transparence et de coordination entre les différents acteurs publics en l'occurrence les administrations fiscales ;

— de la non-implication des acteurs du système économique concernés en premier et dernier lieu, par la fraude fiscale. Pour pallier ces inconvénients et compte tenu des implications négatives, économique, financière et socio-psychologiques de la fraude, il est impératif pour les instances politiques d'engager un débat national sur une conception stratégique de lutte contre la fraude fiscale qui doit être perçue comme une volonté de dynamisation des mécanismes d'interaction des différentes compétences qui permettent de mettre en oeuvre une stratégie cohérente en la matière.

La fraude fiscale, ne peut être combattue de façon segmentaire. Une stratégie de lutte contre la fraude fiscale spécifique doit être élaborée et mise en oeuvre selon une approche multidisciplinaire engageant l'ensemble des acteurs de l'Économie et des Finances dans le cadre d'une structure officielle.

Ainsi, au niveau du secteur public, il y a lieu d'assurer une coopération intense entre les départements, les administrations et les services intéressés pour lutter contre la fraude fiscale qu'ils relèvent de la Justice, de l'Intérieur, de l'Economie, des Finances et de l'Emploi. Quant au secteur privé, il doit prendre conscience que l'État n'est pas seul à être préjudicié par la fraude. Celle-ci entraîne des distorsions de concurrence et la perte de parts de marché pour les entreprises.

Dans cette perspective, afin d'appuyer et de coordonner les interventions du ministère des Finances et de la Privatisation, en l'occurrence les Administrations fiscales, un Conseil National de lutte contre la fraude fiscale pourrait être créé à cet effet.

L'objectif du Conseil national de lutte contre la fraude fiscale ne devrait pas de se substituer aux Administrations fiscales, mais de soutenir, de coordonner, d'animer et d'évaluer l'action de tous les administrations et organismes concernés directement ou indirectement par la lutte contre la fraude fiscale. La réalisation de cet objectif implique un décloisonnement des différentes administrations et l'engagement des divers acteurs économiques et les membres de la société civile afin de renforcer la coordination des actions de lutte contre la fraude fiscale. Ces actions doivent être animées par les principes de transparence, de participation et de responsabilisation.

3. L'élaboration d'un projet stratégique national

L'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude fiscale dépend de la recherche d'un large consensus entre les différents acteurs à travers un meilleur équilibre entre la diversité des rationalités et des pouvoirs formels et informels dont jouissent les décideurs politiques, les acteurs administratifs, les acteurs économiques et les membres de la société civile dans le domaine de la fiscalité.

Dans cette perspective, la lutte contre la fraude fiscale doit être érigée en projet

stratégique national dont les trois axes principaux sont :

- la délimitation des fraudes et des activités informelles et l'évaluation de leur poids financier et leur impact;
- la constitution d'une base de données des pratiques frauduleuses et des activités informelles ;
- l'élaboration d'un projet de plan stratégique de lutte contre la fraude fiscale à partir:
 - d'une analyse des forces et faiblesses de la réglementation en vigueur relative à la répression de la contrebande et de la fraude et sur les difficultés relatives à sa mise en oeuvre ;
 - De l'évaluation des expériences acquises par les différentes administrations en matière de lutte contre la contrebande et les pratiques frauduleuses ; de l'analyse des difficultés de coordination et de communication entre les différents opérateurs et administrations concernés.

Le Plan National de lutte contre la fraude fiscale devrait être décliné au niveau du ministère des Finances et de la Privatisation en Plan d'Action Stratégique englobant l'ensemble des opérations et des mesures à entreprendre en commun par les trois administrations fiscales pour améliorer le recouvrement, rentabiliser le contrôle fiscal par des actions ciblées et assouplir les procédures fiscales pour les entreprises.

Le plan managérial de lutte contre la fraude fiscale, qui ne peut être perçu comme une activité de gestion courante, devrait prendre la forme de contrats d'objectifs préparés, en commun, par la Direction générale des Impôts, la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) et l'Administration des Douanes et Impôts Indirects et présentés au Ministre des Finances pour négociation et validation. A ce titre, les objectifs du plan managérial,

présentés sous la forme de projets, se subdivisent en deux catégories complémentaires et interdépendantes : les objectifs transversaux et les objectifs spécifiques à chaque administration.

Ainsi, l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale dépend du degré de performance de l'identification des contribuables et de la maîtrise des flux des informations financières et économiques inter et extra administrations fiscales. Les objectifs doivent être matérialisés par l'institutionnalisation d'un identifiant national des entreprises ; la dynamisation du protocole d'accord d'échange d'information entre la DGI et l'Administration des Douanes et Impôts Indirects.

Au Maroc, il n'existe pas d'identifiant national. Dans ce cadre les tentatives engagées aussi bien par des administrations à vocation économique que par des organisations internationales ont échoué. On citera, à titre d'exemple :

— le projet d'institution d'un répertoire des entreprises accompagné d'un système d'identification des entreprises par la Direction des Statistiques en 2002;

— le projet de création d'un observatoire des entreprises dont le financement sera assuré par l'USAID.

Cependant, en ce qui concerne l'identifiant fiscal, compte tenu de sa structure, des conditions rigoureuses de son attribution, en l'occurrence l'obligation de souscription d'une déclaration d'existence, le traitement informatisé de l'opération d'attribution, etc. Il pourrait largement servir d'identifiant national pour contribuer à la fluidité de l'information, à la transparence des circuits et des flux économiques et financiers, conditions de base pour améliorer la gestion du système fiscal.

A ce titre, l'identifiant fiscal unique est déjà adopté, pour la gestion fiscale et la constitution de leurs systèmes d'informations, par la Trésorerie Générale du Royaume et l'Administration des Douanes et Impôts Indirects.

D'autre part, pour améliorer l'efficacité de la collecte des renseignements, élément indispensable pour le contrôle douanier et fiscal, et la disponibilité de l'information fiable, il est primordial de dynamiser le protocole d'accord entre les deux administrations dans le cadre du lancement des projets informatiques transverses du ministère des Finances et de la Privatisation présentant un intérêt commun ; tel celui du partage de l'information entre les Directions du ministère. En sus des objectifs transversaux, chacune des entités, en particulier la Direction générale des Impôts et la Trésorerie Générale du Royaume, devraient planifier et programmer, dans le cadre de leurs PAS, des actions complémentaires et fondamentales de lutte contre la fraude fiscale dans les domaines du contrôle fiscal et du recouvrement.

Les priorités d'amélioration de la qualité du contrôle fiscal résident dans :— la diversification des modes d'intervention faisant appel aux techniques de l'analyse de risque, aux vérifications diagnostic et aux vérifications ponctuelles dans le sens de mieux adapter le contrôle au contexte économique des contribuables ;— l'amélioration des techniques de la programmation par la mise en oeuvre de la centrale des bilans.

4. Les moyens de la lutte contre la fraude fiscale

▪ Un plan de recrutement pluriannuel 2004 -2010

La situation de comparaison du personnel de l'État en l'occurrence des services fiscaux incompatible avec une vision volontariste de lutte contre la fraude fiscale, devrait conduire la Direction générale des Impôts à anticiper et mettre les autorités supérieures devant leurs responsabilités à faire face à la fraude fiscale par l'approbation d'un plan de recrutement pluriannuel pour la période 2004-2010 qui permettrait de compenser les départs à la retraite.

▪ Le développement d'une éthique des valeurs

L'efficacité des administrations ne dépend pas uniquement des moyens financiers et matériels, elle est aussi tributaire d'éthique des valeurs, de motivation et de civisme qui influe sensiblement sur:

- les rapports administrations/contribuables;
- les rapports entre le personnel des administrations fiscales. Pour pallier les insuffisances constatées au niveau de l'éthique et des valeurs qui régissent les rapports de l'administration avec les usagers du service public et les rapports entre fonctionnaires et favoriser un cadre de travail motivant, le ministère des Finances a approuvé une charte managériale. Les valeurs prioritaires de la charte sont les suivantes :

- l'exigence de la qualité du service rendu;
- la rigueur et le professionnalisme;
- l'évaluation des actions;
- l'anticipation pour répondre aux fréquents changements de l'environnement en utilisant les techniques et les technologies modernes et restant à l'écoute des partenaires ;
- Le partage des informations, des compétences et des moyens dans le but de développer les synergies ;
- la reconnaissance, par l'encouragement et la valorisation des initiatives, le respect de l'avis d'autrui et le suivi personnalité des carrières professionnelles ; la transparence en valeur cardinale ; la crédibilité en respectant les engagements et les délais ; la responsabilisation du personnel afin de susciter sa mobilisation et son sens d'initiative ; le dialogue et la concertation dans les relations quotidiennes et dans les processus décisionnels ;
- l'ouverture de l'état d'esprit qui préside aux rapports avec les partenaires.

▪ L'intégration des systèmes d'informations des administrations fiscales

Au terme de l'analyse des systèmes d'informations de la Direction générale des Impôts, de la Trésorerie Générale du Royaume et de l'administration des Douanes et des Impôts Indirects, on a pu dégager les missions qui sont susceptibles de militer en faveur d'une intégration des trois systèmes informatiques ou du moins à la mise en oeuvre d'un Schéma Directeur informatique unique intégrant le processus fiscal, pour les trois entités. À partir de l'inventaire des fonctionnalités à informatiser, l'élaboration d'un projet de schéma informatique des procédures de gestion des impôts (paiement spontané ou sur rôle) concernera, à notre avis, deux axes principaux :— le premier axe est relatif au développement des applications concernant le processus fiscal défini, non par référence à la nature de l'impôt (TVA, IS ou IGR), mais par rapport aux fonctionnalités;— le deuxième axe vise l'équipement des subdivisions des impôts et des perceptions en matériel informatique avec le choix du scénario approprié en ce qui concerne le lieu d'implantation de la base de données de gestion des impôts.

Le système de gestion intégrée «impôt-comptabilité publique -Douanes» sera mis en place progressivement, étape par étape, et ce, en fonction des possibilités offertes (moyens financiers) pour l'acquisition des équipements informatiques.

5. L'évaluation du plan managérial de la lutte contre la fraude fiscale

Les indicateurs d'évaluation des résultats du plan managérial de lutte contre la fraude fiscale devraient mettre en avant le décloisonnement des missions de contrôle fiscal et de recouvrement et l'affirmation de la responsabilité des services déconcentrés de la Direction générale des Impôts et de la Trésorerie générale du Royaume et de l'Administration des Douanes et Impôts indirects en matière de liaisons, de coordination et de cohérence

de leurs actions respectives. A la différence des indicateurs d'activité, de qualité ou d'efficacité qui sont spécifiques à chacune des trois Administrations fiscales, les indicateurs transversaux auraient pour objectif principal :

- l'évaluation des potentialités du tissu fiscal, économique et financier et leur évolution

- l'écart moyen des déclarations par rapport à l'échéance;

- le suivi du recouvrement des rappels des droits suite au contrôle fiscal.

III - L'AMÉNAGEMENT DU CADRE LÉGISLATIF DU CONTROLE FISCAL

1. L'extension du droit de communication

Au Maroc, le droit de communication s'exerce sur «les livres et documents dont la tenue est rendue obligatoire par les lois en vigueur, pour les personnes physiques ou morales exerçant une activité passible des impôts directs. Pris à la lettre, ce texte ne vise que les documents comptables dont la tenue est obligatoire, en l'occurrence le livre journal et le livre d'inventaire cotés et paraphés par le greffier du tribunal de première instance du siège de l'entreprise. Compte tenu des techniques sophistiquées utilisées par les fraudeurs et des besoins de plus en plus pressants des informations dans la détection des actes frauduleux, l'exercice du droit de communication dans les conditions actuelles est inefficace et inopérant. Pour pallier cette insuffisance, il convient de compléter les dispositions régissant le droit de communication en élargissant le champ de ce droit à toutes les pièces internes de l'entreprise tels que les rapports d'Audit et du commissaire aux comptes.

2. L'institution du droit de visite et de saisie fiscale

Certains contribuables, initiés aux rouages de l'Administration fiscale et connaissant les limites du droit de communication et l'incapacité des services fiscaux d'identifier efficacement les émetteurs des

factures, se soustraient à leurs obligations d'établissement et de paiement de l'impôt sur le bénéficiaire ou à la TVA:

- en se livrant à des achats ou à des ventes sans facture;

- en utilisant ou en délivrant des factures ou des documents ne se rapportant pas à des opérations réelles;

- en omettant volontairement de passer ou de faire passer des écritures inexactes ou fictives dans leurs comptabilités. En l'état actuel de la législation, aucune disposition ne permet, lorsqu'il existe des présomptions, de rechercher la preuve des agissements frauduleux. L'insertion de la procédure du droit de perquisition dans le dispositif législatif de prévention et de lutte contre la fraude fiscale est de nature à limiter l'utilisation abusive des ventes et achats sans facture et la délivrance de factures fictives ne se rapportant pas à des opérations réelles.

3. L'institution du droit d'enquête

La procédure d'enquête constitue un support logistique au contrôle fiscal pour lutter contre

- la fausse facture qui ne correspond à aucune réalité économique et qui sert à couvrir une réalité de fonds destinée au versement de commissions occultes, à la rémunération de salariés non déclarés ou à des prélèvements directs par les dirigeants;

- la facture de complaisance émise à un faux nom pour cacher l'identité des partenaires, à titre d'exemple, alimente des circuits occultes de commercialisation, ce qui est de nature à développer le secteur informel. Pour renforcer le contrôle de la facturation et unifier les procédures pour lutter contre les procédés de falsification de la facture, il est suggérée d'instituer le droit d'enquête au profit des inspecteurs de la Direction générale des Impôts et de renforcer la coopération entre l'administration des douanes et impôts indirects et la DGI en ce qui concerne la programmation commune des entreprises à vérifier et

l'échange des informations sur les anomalies et les infractions relevées lors de l'exercice du droit d'enquête.

4. L'extension du délai de reprise

Au Maroc, le délai de reprise est fixé à quatre ans pour les impôts sur le revenu et les bénéfices et la TVA. La fixation du délai de reprise à quatre ans nous semble insuffisante pour les raisons suivantes :

— l'Administration fiscale est dans l'incapacité d'assurer le contrôle des comptabilités des entreprises les plus importantes dans un délai de 4 ans alors que la fraude fiscale semble être généralisée à tous les secteurs d'activités;

— la fréquence de vérification de comptabilité d'un exercice fiscal est de 17 ans;

— la politique de restriction de la masse salariale dans le secteur public, qui est, actuellement, de 13 % du PIB, ne milite pas en faveur d'un recrutement d'un grand nombre de cadres dans les cinq prochaines années ; alors que pour la même période le départ à la retraite voisine 1 500 agents de la Direction Générale des Impôts à l'horizon 2010;

— la fixation de la durée de vérification à douze mois au maximum. pour l'ensemble des impôts n'améliore pas le nombre de dossiers à vérifier annuellement. Pour pallier ses inconvénients et améliorer le taux de fréquence des vérifications sur place, on pourrait opter pour l'un des deux scénarii :

* soit procéder annuellement à un recrutement de près de 200 vérificateurs par an pour maintenir le taux de vérification des entreprises légèrement supérieur à celui qui existe actuellement;

* soit porter le délai de reprise à 7 ans au lieu de 4 ans avec un déploiement du personnel de l'assiette vers le contrôle de comptabilité sur place.

CONCLUSION

La fraude fiscale, fait socio-économique est un dysfonctionnement du système

fiscal qui est à la fois effet et cause de l'instabilité des systèmes politique et économique. Lutter contre la fraude fiscale c'est rétablir le fonctionnement normal du système social par référence aux critères d'équité, d'efficacité et d'efficience. A notre sens, les facteurs explicatifs sont à la fois politique, législatif, administratif, financier et culturel. A ce titre, l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale au Maroc dépend du rapport dialectique du système fiscal avec les structures économiques et sociales dans lesquelles elle s'inscrit.

Dans cette perspective, la lutte contre la fraude fiscale suppose la réunion de deux variables interdépendante: une volonté politique et une nouvelle culture fiscale axée principalement sur la citoyenneté des acteurs du système fiscal qui constituent le cadre de référence des nouvelles voies de lutte contre la fraude fiscale qui s'offrent au Maroc.

Groupes de pression et prise de décision fiscale au Maroc

Nourredine BENSOUA, Directeur général des impôts au Maroc, Docteur en droit.

RFFP n° 94, mai 2006

Le processus d'institutionnalisation du pouvoir au Maroc est arrivé à un stade de maturité où le droit balise désormais le comportement des acteurs et organise l'essentiel de leur conduite. Aussi est-il aisé de constater, aujourd'hui, la place de plus en plus importante prise par le Parlement dans le dispositif de décision. Il convient, cependant, de se pencher sur la question de la signification reconnue à cette institution dans l'ordonnement juridique et politique national. Celui-ci s'analyse-t-il uniquement en tant que centre d'initiative et de formation de la décision ou également en tant que lieu abritant un jeu dont les règles et le dénouement dépendent d'acteurs externes ? On veut dire par là qu'on devrait s'interroger sur la place que tiennent les groupes de pression dans le processus de décision fiscale.

I- LES DOMAINES D'INTERVENTION DES GROUPES DE PRESSION

L'expression «groupes de pression », désigne tous les mouvements, aussi bien publics que privés, qui, au-delà des considérations idéologiques ou partisans, cherchent à influencer les pouvoirs publics pour la défense de leurs intérêts catégoriels ou socioprofessionnels. Sous l'impulsion d'un intérêt commun, ces groupes expriment des revendications, formulent des exigences ou prennent des positions affectant, de manière directe ou indirecte, le processus de définition des politiques publiques.

Deux thèses s'affirment dans la présentation de ces groupes. La première considère que « la somme contradictoire et même conflictuelle des intérêts en jeu construit l'intérêt général ». L'État, quant à

lui, est là pour arbitrer. Pour la seconde, l'apparition de nouvelles relations entre l'Etat et les groupes «correspond à une institutionnalisation progressive et croissante des groupes dans les fonctionnements des processus de préparation à la décision ou de prise de décision ». Les principaux «seuils d'accès» de ces groupes de pression, pour reprendre l'expression de Jean Meynaud , sont l'appareil exécutif et l'appareil législatif. C'est ainsi qu'en France, une étude sur le rôle des groupes de pression dans l'élaboration de la loi a révélé qu'« à chaque modification importante de la législation, des organismes représentant les intérêts les plus divers interviennent dans le processus de décision de la norme fiscale soit au niveau des pouvoirs politiques, parlementaires ou ministres, soit au niveau de l'administration des finances elle-même ».

Reconnus et souvent encadrés, les groupes de pression sont considérés dans certaines démocraties, notamment aux États-Unis et en Allemagne comme des éléments représentatifs de la vie sociale, culturelle et économique. En apparaissant comme un contre-pouvoir nécessaire à la démocratie, ils bénéficient d'une légitimité certaine. Il est admis, cependant, que les actions de ces groupes évoluant dans des sociétés démocratiques sont différentes de celles de ces mêmes groupes agissant dans des sociétés où la démocratie se construit. Dans les premières, ils sont nombreux et donc plus représentatifs de la diversité sociale. Ils sont transparents et institutionnalisés, des lois les encadrent et leur donnent une légitimité claire. Généralement, ils agissent comme « veto groups », c'est-à-dire qu'ils veillent à contrer toute modification législative ou

réglementaire susceptible de léser les intérêts qu'ils représentent.

Dans les sociétés en transition vers la démocratie, le nombre réduit de groupes de pression risque de faire pencher la balance en leur faveur au détriment de la masse des citoyens qui ne serait pas représentée. D'autant plus, qu'un groupe de pression signifie des moyens et ceux qui en disposent ont nécessairement un avantage par rapport aux moins aisés.

L'analyse théorique menée en termes d'opportunités et de facilités d'action peut, en effet, conduire à la conclusion que les groupes de pression ne disposeraient pas de la même capacité d'influence selon qu'ils opèrent dans un pays développé ou en développement.

La place marginale accordée au droit qui caractérise le fonctionnement des sociétés en voie de développement, l'incapacité de celle-ci à se donner des mécanismes d'expression et d'agrégation des intérêts couvrant tous les secteurs de la société, font que seuls les groupes organisés peuvent influencer la décision. Un des défauts majeurs du lobbying est ainsi son inégalité de représentation. Ce défaut prend un relief particulier dans les pays en voie de développement. Au Maroc, l'enseignement privé et les banques constituent deux secteurs particulièrement représentatifs du phénomène.

A. L'enseignement privé

Les établissements de l'enseignement privé ont, depuis les premières années de l'indépendance, bénéficié d'une situation privilégiée. Les pouvoirs publics avaient au départ décidé de surseoir à l'imposition de ce secteur pour des motifs d'ordre social, culturel, politique, mais également en raison d'un manque de rentabilité mis en avant par les représentants du secteur. Cependant, dans les années soixante-dix, le développement du nombre d'institutions d'enseignement privé et le nombre d'élèves inscrits dans ces écoles ont incité les autorités à réviser leur position et à soumettre ce secteur à l'impôt. On

souignera que l'administration fiscale avait déjà signalé, dans une note circulaire, que l'exemption d'impôts de ces établissements ne reposait sur aucun texte législatif ou réglementaire et qu'il s'agissait d'une simple tolérance consécutive à une décision ministérielle bienveillante. Dans cette même note circulaire, la Direction des impôts précisait que le ministre des Finances avait décidé que les établissements scolaires d'enseignement privé payant devaient, à partir de l'année scolaire 1972-1973, être assujettis à l'impôt des patentes et à l'impôt sur les bénéfices professionnels. Cette décision provoqua une forte contestation des opérateurs concernés, qui entreprirent des démarches soutenues auprès des autorités afin de l'annuler.

Sous la pression exercée, les pouvoirs publics reculèrent et le ministre des Finances décida, en 1976, de suspendre toute poursuite par simple note adressée au Trésorier général du royaume. Cette mesure fut confirmée par une lettre du 18 mars 1988 émanant du Premier ministre qui, à titre exceptionnel, « exonérait » de tous droits et taxes mis à leur charge avant 1988 les établissements d'enseignement privé ne poursuivant pas un but lucratif.

Plusieurs notes sont venues appuyer cette décision et le refus des établissements d'enseignement privé de s'acquitter de leur charge fiscale se perdura. Ainsi, de 1993 à 1995, le Premier ministre décida d'étendre jusqu'au 31 décembre 1992 l'annulation des impôts restant dus à la charge des établissements d'enseignement privé en attendant l'adoption d'une disposition légale.

En effet, le 30 décembre 1992, une loi (dahir n°1-87-127 du 13 jourmada 1413, 9 novembre 1992) instituant des mesures d'encouragement en faveur de ce secteur fut promulguée mais en l'absence de décret d'application, elle ne put être appliquée et fut abrogée à compter du 1^{er} janvier 1996 du fait de l'entrée en vigueur de la charte des investissements. Sensibles aux pressions exercées sur eux, les ministres de tutelle « s'érigeant en

défenseurs de leurs administrés » (éducation nationale, enseignement supérieur et formation professionnelle) adressèrent, le 21 mars 1997, une note conjointe au ministre des Finances lui proposant une panoplie de mesures en vue d'encourager l'investissement dans le secteur de l'enseignement privé. Selon ces trois ministères, les mesures proposées devaient permettre une économie de charges et des gains pour l'Etat.

Leur revendication aboutit à l'inscription, dans la loi de finances 1997/1998, d'une réduction de 50 % de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt général sur le revenu (IGR) pendant 5 ans à compter du début d'activité pour les établissements d'enseignement créés à compter du 1er janvier 1998. Les professionnels de ce secteur estimant ces avantages insuffisants continuèrent leurs démarches auprès des autorités. Le 25 novembre 1997, le Premier ministre confirma ses décisions précédentes et demanda la suspension de toutes poursuites concernant le recouvrement des impôts dus par les établissements d'enseignement privé.

Le changement de gouvernement ne modifia pas la position des pouvoirs publics vis-à-vis de ce secteur. En effet, le Premier ministre du Gouvernement de l'alternance, approuvant la position de son prédécesseur, adressa, le 14 juillet 1998, une lettre au ministre des Finances dans laquelle il lui rappela «la nécessité de respecter les engagements pris par les gouvernements précédents, en ce qui concerne l'abandon des poursuites pour le recouvrement des arriérés fiscaux des établissements d'enseignement privé pour la période antérieure à 1997 et demanda d'examiner dans le cadre de la loi de finances pour l'année budgétaire 1998/1999, les modalités permettant de régulariser définitivement cette situation».

Les instructions du Premier ministre se sont alors traduites par l'introduction dans la loi de finances 1998/1999 d'une disposition tendant à annuler tous les impôts, droits et taxes y compris les

majorations, les pénalités de retard et les frais de poursuites dus par les établissements d'enseignement privé pour les exercices antérieurs au 1er juillet 1997 et demeurés impayés à la date du 5 octobre 1998. Cette mesure a créé une discrimination au détriment des établissements qui s'étaient régulièrement acquittés de leurs impositions et qui n'ont pu en obtenir la restitution.

Au départ, la position de certains représentants de l'enseignement privé donnait à penser qu'ils n'étaient pas opposés à la fiscalisation du secteur. En effet, pour le président de la conférence des grandes écoles, «la fiscalité n'est pas le problème majeur de la profession... il y a des questions bien plus importantes : l'évaluation, la coopération public - privé ou encore, la question sensible de l'accréditation ». Mais, en dépit des nombreux avantages fiscaux en vigueur et auxquels pouvaient prétendre l'enseignement privé, ses représentants, regroupés dans diverses associations continuèrent de revendiquer avec force de nouveaux allègements.

On soulignera que ce secteur bénéficie des incitations fiscales accordées à l'ensemble des activités économiques. Par exemple, l'exonération de l'impôt des patentes pour une période de 5 ans à compter de la date du début d'activité ainsi que la réduction de 50 %, pour la même période, de l'impôt général sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés pour les activités qui s'implantent dans les préfectures ou provinces considérées comme défavorisées et dont la liste est fixée par décret.

La législation fiscale prévoit également des incitations visant à stimuler l'offre. Ainsi, pour accroître leurs capacités d'accueil, les écoles bénéficient de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les biens d'équipement acquis localement ou importés et destinés à l'enseignement. Elles peuvent, en outre, constituer des provisions déductibles à concurrence de 20 % du bénéfice fiscal, avant impôt, et dans la limite de 30 % de l'investissement, à condition que ces

provisions servent à la réalisation d'investissements en biens d'équipements, matériels et outillages.

Parallèlement aux mesures favorisant l'offre de formation, les pouvoirs publics ont prévu des dispositions dont l'objectif est de solvabiliser la demande. C'est dans ce sens que les intérêts des prêts, accordés par les établissements bancaires et les sociétés de financement aux étudiants de l'enseignement privé ou de la formation professionnelle et destinés à financer leurs études, ont été exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée.

En dépit des incitations fiscales au profit de ce secteur, les opérateurs continuent d'exiger des exonérations supplémentaires. Leurs doléances, dans ce domaine, portent sur l'ensemble de la fiscalité et traduisent, en réalité, leur souhait d'être totalement exonérés. Parmi ces revendications on peut citer la défiscalisation des résultats réinvestis, l'exonération totale de l'impôt pendant 14 ans ou encore la déduction des frais de scolarité du revenu des parents soumis à l'IGR.

B. Le secteur bancaire

Certaines banques ont fait l'objet, au cours de l'année 2001, d'un contrôle fiscal au titre de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt général sur le revenu pour la période allant de 1997 à 2000. Or, à l'occasion de ce contrôle, l'administration fiscale a constaté que ces dernières géraient des comptes de dépôts ouverts en dirhams ordinaires par des personnes physiques non-résidentes au Maroc. En contrepartie de ces opérations de placements, les titulaires desdits comptes percevaient des revenus sous forme d'intérêts.

Ces revenus n'ont pas été soumis à l'impôt général sur le revenu, par voie de retenue à la source, en méconnaissance tant des conventions fiscales, signées par le Maroc avec d'autres pays, que des dispositions de la loi n° 17-89 relatives à l'impôt général sur le revenu.

En effet, selon les conventions fiscales visant à éviter une double imposition aux personnes physiques non - résidentes, l'impôt supporté dans l'Etat de la source ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû dans l'Etat de résidence. Ainsi, en application de ces principes conventionnels, les intérêts générés par les dépôts en dirhams ordinaires des non-résidents sont passibles de la retenue à la source.

Ainsi, la non - taxation de ces revenus est contraire non seulement aux dispositions des conventions internationales mais également à celles de la législation fiscale interne. En effet, les dispositions de la loi n° 17-89 relative à l'impôt général sur le revenu prévoient l'imposition, par voie de retenue à la source des intérêts des dépôts en dirhams ordinaires perçus par les personnes physiques non-résidentes au Maroc, à l'exclusion toutefois des intérêts des dépôts effectués en devises ou en dirhams convertibles qui sont expressément exonérés de cet impôt.

En vérité, loin de constituer un phénomène isolé, la résistance des banques ainsi manifestée s'inscrit dans une tradition de contestation et de soumission négociée aux règles fiscales. Elles expriment leur volonté permanente de bénéficier d'un traitement spécifique. Celles-ci, organisées au sein du Groupement professionnel des banques (GPBM), véritable groupe de pression, ont, en effet, toujours agi sur la politique fiscale aussi bien au niveau des textes de loi qu'au niveau de la doctrine administrative.

En ce qui concerne la loi fiscale, on peut citer deux cas significatifs :

- la baisse du taux d'imposition de la TVA sur les intérêts à 7 % alors que ce taux était de 14 % jusqu'à fin 1993 ;
- la limitation de l'imposition aux seules commissions de change à partir de juillet 1997.

Dans le premier cas, la réduction du taux de la TVA sur les intérêts de 14 % à 7 % a

été présentée comme une mesure destinée à faire baisser les taux d'intérêts qui étaient, à cette époque, élevés et contribuaient au renchérissement du coût du capital emprunté. Par ailleurs, au niveau de la doctrine fiscale, les banques ont également bénéficié d'un traitement préférentiel que l'on peut illustrer à travers les exemples des provisions, de la TVA sur les intérêts servis aux particuliers et des amnisties fiscales.

Dans le cas des provisions, contrairement aux dispositions de droit commun applicables à l'ensemble des entreprises, elles ont obtenu un traitement fiscal avantageux en matière de déductibilité fiscale des provisions se rapportant à des créances en souffrance. «Les particularités du commerce bancaire et les aléas auxquels il peut être soumis du fait des variations de la conjoncture économique ont constitué les principaux intérêts pour justifier l'octroi de cet avantage ».

En effet, en 1984 et suite aux demandes des banques le ministère des Finances a arrêté, dans une note circulaire en accord avec ces dernières, les conditions et les modalités de constitution des provisions. Celles-ci pouvaient atteindre 100 % de la créance sans la contrainte de l'engagement immédiat d'une procédure judiciaire comme cela s'impose aux autres entreprises. Ainsi, les banques ont obtenu un délai de 24 mois après la constitution de la provision pour engager une procédure judiciaire.

S'agissant des intérêts servis aux particuliers, ils ont été soumis à la TVA par voie de retenue à la source à compter de 1988. Or, suite aux pressions qu'elles ont exercé, une dérogation au principe d'imposition par décision administrative a été accordée aux banques au cours de la même année. Dans le cas des amnisties fiscales, ces institutions, dans le but d'éviter le contrôle fiscal, ont systématiquement souscrit aux différentes amnisties fiscales décidées par les pouvoirs publics au cours des décennies 80 et 90. Pour se démarquer encore une fois des autres contribuables lors de

l'amnistie de 1990, elles ont exercé des pressions sur l'administration pour obtenir un avantage supplémentaire consistant dans la non-imposition des agios réservés (intérêts se rapportant aux créances en souffrance) qui constituent de par la loi des créances acquises imposables.

II- LES MODES D' ACTIONS DES GROUPES DE PRESSION

De façon générale, on peut estimer que les groupes de pression au Maroc ne diffèrent pas de ceux opérant en Europe ou aux États-Unis. Ainsi, sont-ils soucieux de la nécessité de donner une assise juridique à leurs revendications. La défense d'intérêts spécifiques prend, de ce fait, l'apparence d'une simple demande d'application de la législation, alors qu'il s'agit de conférer une légitimité à un certain nombre de privilèges.

Dans le cas de l'enseignement privé, les mesures d'exonération décidées par le pouvoir exécutif (Premier ministre et ministre des Finances) ne procèdent en aucun cas du respect du principe de légalité fiscale.

Dans un contexte similaire, les banques, pour leur part, soutiennent, on l'a dit, que les intérêts servis à des non-résidents ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu par voie de retenue à la source. Par conséquent, les bénéficiaires, en l'occurrence les Marocains résidant à l'étranger (MRE), étaient tenus de se déplacer au Maroc pour remplir leurs obligations fiscales et payer l'impôt dû (30). Par cette interprétation, les banques visaient bien entendu l'implication des MRE et l'exploitation de leurs réactions, supposées, à juste titre d'ailleurs, de nature à peser dans le dénouement de ce contentieux.

Dans le sillage de cette interprétation, les banques, par l'intermédiaire du GPBM, ont également soutenu que les intérêts produits par les dépôts des MRE étaient «exonérés de facto» et que l'administration fiscale n'avait jamais remis en cause cette exonération de fait par le passé . Cet argument dénote une

méconnaissance des principes généraux du droit fiscal. Il faut en effet rappeler que cette branche du droit, abstraction faite des situations revêtues de l'autorité de la chose jugée, ne reconnaît ni les situations acquises en droit, ou en fait.

Dans le même temps, le GPBM faisait état, dans les courriers qu'il adressait au ministre des Finances, des accords explicites retranscrits dans des procès-verbaux de réunions avec d'anciens Directeurs des impôts pour faciliter les dépôts et transferts des marocains résidant à l'étranger en ne leur appliquant pas la taxe sur les produits de placement à revenu fixe (TPPRF). Le GPBM cherchait à maintenir une confusion entre les produits de placement à revenu fixe perçus par les résidents, soumis à la TPPRF, et les produits bruts perçus par les non résidents, soumis à la retenue de 10 %. Au total, la fragilité de l'argumentation juridique tant du secteur de l'enseignement privé que de celui des banques est significative d'une époque révolue où le droit n'était pas ressenti comme une contrainte majeure. Ces deux groupes de pression évoqués se sont trouvés en décalage par rapport aux évolutions qu'a connues la société marocaine.

L'observation vaut plus particulièrement pour les banques. En effet, habituées à une gestion politique des problèmes qu'elles pouvaient rencontrer, elles n'ont pu se résoudre à accepter la mise en oeuvre d'un acte de régularisation émanant d'une administration d'exécution. Elles se sont ainsi placées dans un contexte en désuétude au sein duquel la norme juridique ne compte pas. La vérification fiscale et les régularisations susceptibles d'en découler sont des actes de gestion relevant de l'action normale de la Direction des impôts, or ils ont été perçus comme totalement anormaux par la profession.

Le processus de consolidation de l'État de droit, la diffusion de la norme juridique aux différents niveaux de la vie politique, économique et sociale, la propension de l'administration à s'affranchir des

considérations politiques en s'érigeant en instrument de mise en oeuvre des normes juridiques sont autant de facteurs qui, désormais, remettent en cause, les présupposés à la base de l'action des groupes de pression au Maroc.

Dans ce nouveau contexte, ces derniers devront accorder nécessairement une place de plus en plus importante à l'administration dans leurs stratégies d'action. Quant au Parlement, sa place dépendra essentiellement de son autonomie et de sa capacité à s'ériger en centre d'initiative. Ces deux éléments demeurent tributaires de facteurs relevant tant de l'histoire que de la culture politique nationale. Au premier rang de ces facteurs, il y a lieu d'insister sur le fait majoritaire affectant la vie politique nationale. Le jeu politique majoritaire adossé à une tradition de discipline de vote de plus en plus affirmée, ne consolide pas la place du parlement dans le processus décisionnel. Celui-ci a dès lors tendance à glisser vers les partis politiques.

Cette évolution n'est dès lors pas sans incidence sur le comportement des groupes de pression. Ces derniers ont alors tendance à agir là où se localise la probabilité d'orienter efficacement la décision. Ainsi, et afin d'améliorer la diffusion de leurs arguments auprès des pouvoirs publics et des leaders d'opinions, les groupes de pression ont développé une communication s'appuyant sur des supports très variés tels que la presse ou les médias audio visuels.

A. L'action sur le Gouvernement

Les banques ont entrepris plusieurs actions au niveau des différentes instances gouvernementales (Premier ministre, Ministres, Secrétariat Général du Gouvernement, Bank Al Maghrib) en vue de faire échec au contrôle fiscal effectué par l'administration. Invariablement, et s'appuyant sur le même argument, a été mis en avant le fait que la régularisation effectuée par l'administration fiscale serait mise à la charge des MRE entraînant

fatalement des conséquences néfastes sur le plan politique, social et économique en raison des baisses escomptées des transferts des marocains résidant à l'étranger. Cette thèse, n'a cependant pas résisté, on l'a vu, à une confrontation avec la législation fiscale qui définit clairement les personnes chargées de la retenue à la source dans le cas d'espèce. S'agissant des transferts des MRE, là également l'argument n'a pas résisté à l'épreuve des faits puisque les transferts des MRE ont connu une augmentation appréciable.

Pour sa part, l'administration fiscale a constamment refusé de polémiquer en demeurant conforme aux règles qui gouvernent ses actions à savoir «l'obligation de réserve et le secret professionnel ».

B. L'action sur le Parlement

Les banques ont également accentué leurs actions de sensibilisation en se rapprochant de certains parlementaires, notamment des membres des commissions des finances. Elles sont parvenues à obtenir l'appui de certains parlementaires qui, par le biais des questions écrites ou orales, ont exercé des pressions sur le Gouvernement en s'accrochant invariablement au thème politique de la baisse des transferts des marocains résidant à l'étranger. Ces contacts ont permis aux groupes d'influence de proposer l'insertion d'une disposition rétroactive visant l'annulation des impôts dus à compter du 1^{er} janvier 1990, c'est-à-dire depuis l'entrée en application de l'impôt général sur le revenu.

Cependant, considérant que l'amendement présenté était en marge de la loi, le Parlement a rejeté la proposition des banques et retenu celle émanant du Gouvernement, confirmant ainsi la régularité des droits émis au titre de la période vérifiée. En effet, le Gouvernement avait informé préalablement les banques de sa décision d'insérer, dans la loi de finances pour l'année 2003, une mesure d'exonération au profit des intérêts des dépôts en

dirhams ordinaires, dont l'origine est en devises, perçus par les non-résidents. Cette mesure s'inscrivait dans le cadre de la continuité de l'application des dispositions des articles 10 et 19 de la loi relative à l'impôt général sur le revenu qui considèrent les intérêts des dépôts en dirhams ordinaires payés aux non-résidents comme des revenus professionnels assujettis à l'impôt par voie de retenue à la source.

Ainsi, cette exonération, introduite par l'article 8 de la loi de finances pour l'année 2003 et entrée en vigueur le premier janvier de cette même année, s'applique désormais exclusivement aux intérêts des dépôts provenant :

- de virements en devises opérés directement de l'étranger vers le Maroc;
- de virements dûment justifiés de comptes en devises ou en dirhams convertibles ouverts au Maroc ;
- de virements intervenant entre établissements de crédit agréés, appuyés par une attestation certifiant leur origine en devises délivrée par l'établissement émetteur;
- de cessions de billets de banque en devises effectuées localement auprès des établissements de crédit agréés, dûment justifiées par un bordereau de change établi par lesdits établissements et intervenant dans un délai maximum de trente (30) jours à compter de la date d'entrée de la personne physique concernée au Maroc ;
- des intérêts capitalisés des dépôts visés ci-dessus ainsi que ceux des dépôts en devises ou en dirhams convertibles ;
- des intérêts courus afférents aux dépôts en dirhams dont l'origine est en devises, effectués avant le 1er janvier 2003. En adoptant cette mesure à l'unanimité, le Parlement a confirmé sans ambiguïté la régularité des droits mis à la charge des banques suite au contrôle fiscal effectué par l'administration fiscale pour la période allant de 1997 à 2000. Pour leur part, les banques ont admis la légalité des redressements et ont fini par satisfaire à leurs obligations fiscales.

C. L'action par les médias

La presse constitue, en général, un instrument important de l'action des groupes de pression. En effet, l'outil médiatique a été, dans le cas des banques, un élément fondamental pour faire passer un message spécifique à un public bien défini, celui des marocains résidant à l'étranger, concerné par la question de la taxation des produits des dépôts en dirhams.

C'est ainsi qu'une campagne de presse orientée et donnant aux faits une présentation conforme aux intérêts du groupe a été engagée. Cette campagne qui dura plus d'une année, mêlant articles publiés dans les journaux favorables à ces derniers et émissions télé, a porté sur la place publique une affaire de contentieux tout à fait courante, qui disposait des voies légales de recours.

Le GPBM, s'exprimant publiquement, considérait qu'il serait difficile aux autorités publiques de prendre une décision contraire aux intérêts d'un groupe de citoyens bénéficiant d'un statut particulier. C'est ainsi que son président, lors d'une réunion du Conseil National de la Monnaie et de l'Épargne, affirmait qu'« il faudrait savoir quelle cohérence cherche-t-on à préserver. S'agit-il de celle de la fiscalité sur les dépôts à terme, celle de la réalité politique, ou bien encore celle d'une réalité économique ». Cette réaction procède d'une méconnaissance de la réalité juridique, d'ailleurs omise, et qui fonde la cohérence fiscale résultant légitimement de l'application d'une loi votée par le Parlement conformément à la Constitution.

Nombreux sont les médias qui ont clairement pris position, en défendant les intérêts des milieux qui les financent, sous couvert d'une information objective. D'autres ont suivi, craignant de perdre des recettes publicitaires s'ils ne s'impliquaient pas dans cette campagne.

Ce recours en force aux médias a poussé le gouvernement à réagir en empruntant les mêmes canaux, déclarant par la voix de son porte-parole que « le

Gouvernement n'a décidé d'imposer aucune taxe sur les dépôts bancaires des marocains résidant à l'étranger ».

Par ailleurs, convaincus d'avoir fait reculer le Gouvernement, un de ces organes a crû bon d'écrire qu'« après la publication d'articles par notre hebdomadaire sur l'application rétroactive de la TPPRF pour les dépôts bancaires à terme des MRE, M. Oualalou a officiellement affirmé à notre journal le principe d'exonération des comptes à terme des MRE de toutes taxes fiscales ».

L'intérêt porté au comportement des groupes de pression, à travers les deux cas choisis à titre d'illustration, révèle la multitude des rationalités pouvant s'attacher à la décision fiscale. Celle-ci se conçoit, s'élabore et finalement se cristallise à l'ombre de visions, d'intérêts et de volontés contradictoires. La notion de l'intérêt général subit ainsi des lectures intéressées et soulève, à ce titre, la question des conditions et des mécanismes pouvant assurer, au pis sa présence, au mieux sa primauté.

La place et le rôle que s'assigne l'Etat sont à cet égard fondamentaux. Dans quelle mesure l'Etat marocain assure-t-il l'arbitrage et l'émergence d'une ligne de conduite autonome par rapports aux intérêts des différents groupes et acteurs animant la vie politique et économique marocaine ? L'incapacité de certaines catégories d'agents économiques à faire prévaloir leurs volontés et le dénouement du contentieux qui les oppose à l'Administration fiscale semble augurer d'une époque où l'Etat, tout en assumant son rôle de garant des droits des uns et des autres, se démarquera de l'influence des différents groupes. Les mécanismes de régulation mis en place dans le domaine juridique et institutionnel seront de plus en plus sollicités et le jeu des groupes de plus en plus encadré et respectueux des exigences de l'intérêt général. Au Maroc, le nombre d'associations créées, les espaces nouveaux investis (environnement, développement, santé, emploi, condition de la femme, etc.) marquent la naissance

et le développement d'une société civile organisée. La libéralisation économique et politique du pays contribue de façon décisive à cette évolution.

Un tel essor devrait se renforcer dans l'avenir et aller dans le sens d'une réduction de l'efficacité des groupes de pression. La réaffirmation de certaines valeurs telles que l'égalité des citoyens devant le service public ou encore l'affirmation de l'intérêt général devrait contribuer à la mise en place d'un processus décisionnel d'une part, fondé sur le respect des droits et des procédures, d'autre part, moins sensible à la pression des intérêts catégoriels.

Cette tendance devrait s'affirmer davantage, au fur et à mesure que la société civile marocaine s'autonomisera.

Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement

Michel BOUVIER, Professeur à l'Université Paris I (Panthéon - Sorbonne), Directeur de la Revue française de finances publiques, Directeur du GERFIP.

RFFP N° 98, juin 2007

D'une manière générale, dans tous les pays du monde, la question de la gestion des finances publiques est considérée comme une question difficile. Le sujet est généralement appréhendé, y compris par les experts, comme ardu, austère, compliqué. Mais le terrain de la rationalisation de la gestion des finances publiques est encore plus parsemé d'obstacles lorsqu'il s'agit d'Etats qui se trouvent confrontés à de multiples problèmes découlant dans nombre de cas d'un état de pauvreté parfois extrême. Ces obstacles sont le plus souvent liés à l'absence de moyens matériels et humains suffisants pour gérer ainsi que pour contrôler efficacement, et de manière transparente, les fonds publics. Ils sont aussi d'ordre culturel et relèvent du fait que la nouvelle gouvernance financière publique, qui procède d'une culture gestionnaire, se heurte à des pratiques et à des conceptions locales qui en sont souvent très éloignées.

C'est la raison pour laquelle la réussite de la réforme budgétaire dans les pays en développement nécessite d'abord d'être pensée au plus près des réalités qui sont les leurs, ce qui est un des éléments fondamentaux d'un changement réel, et fait partie, comme nous l'avons écrit précédemment, de la stratégie de changement à mettre en oeuvre.

Une telle perspective suppose particulièrement de s'attacher à déterminer les facteurs favorables à la construction d'un espace financier public durable dans ces pays. Celui-ci en effet doit être en cohérence avec l'objectif de développement et de lutte contre la pauvreté, et donc plus généralement de

mieux-être des populations, et il importe par ailleurs qu'il soit en mesure d'allier culture traditionnelle et culture gestionnaire, autrement dit d'intégrer culture du pays et nouvelle gouvernance financière publique.

Quatre axes de réflexion méthodologique nous semblent fondamentaux à cet égard ; ils sont relatifs à la nécessité d'humaniser, de conceptualiser, de piloter et de partager la réforme.

I. - LA RÉFORME DOIT ÊTRE HUMANISÉE POUR ÊTRE APPROPRIÉE

A. Du temps des techniques au temps du potentiel humain

— *Privilégier le potentiel humain* : Un processus effectif de réforme budgétaire ne peut être mené à bien et rendu durable si l'on se borne à proposer des voies balisées par la mise en place d'instruments exclusivement techniques, tels que des batteries d'indicateurs, des budgets - programmes, des circuits informatisés de la dépense, etc. Il est, bien entendu, indispensable de mettre en place de tels dispositifs qui sont par ailleurs structurants, mais il est à notre sens tout aussi essentiel de prendre en compte la réalité culturelle et matérielle des hommes qui auront à les mettre en oeuvre.

C'est là le premier enseignement que l'on peut tirer de l'observation des processus de réforme budgétaire dans les pays en développement. On constate notamment que le fait humain, le potentiel humain n'occupe le plus souvent qu'une place réduite dans la réflexion et les actions

tandis qu'à l'inverse les outils et techniques y ont une place privilégiée.

Or, ce déséquilibre est à l'évidence dommageable du point de vue de la cohérence du processus de réforme. Les techniques, en effet, ne peuvent tenir lieu à elles seules, de réforme. La réforme budgétaire doit toujours avoir l'homme pour point de départ et d'arrivée. C'est donc leur responsabilité en la matière ainsi que leur adhésion au changement qu'il faut prendre en compte et qu'il faut aussi, le cas échéant, se préoccuper d'organiser.

Cet aspect est particulièrement important dans des pays où les cultures traditionnelles sont encore très fortes et où il s'agit de développer dans le domaine budgétaire une culture de gestion. Loin de s'exclure, ces deux aspects doivent être conjugués car ils constituent tous deux un élément fondamental de la réussite de la réforme. En l'état actuel où un certain nombre d'avancées ont été réalisées en ce qui concerne les outils et les techniques, un tel enjeu suppose que la priorité sur le court et moyen termes soit donnée au potentiel humain et à l'objectif de responsabilisation des acteurs financiers publics (aussi bien aux décideurs politiques qu'aux acteurs administratifs).

— *Une accumulation de techniques ne fait pas une réforme*
On constate par ailleurs trop souvent que les dispositifs et techniques de réforme proposés et mis en oeuvre finissent par constituer une fin en soi, en étant appréhendés comme tels, alors qu'à l'origine ils avaient le caractère de simples « conditionnalités ». En conséquence, il apparaît que d'une manière générale, le processus de réforme en vient à se confondre avec une accumulation d'outils budgétaires, lesquels ne sont certes pas inutiles puisqu'ils participent de la modernisation du système financier public, mais une modernisation qui ne doit pas être confondue avec une stratégie véritable de conduite du changement.

Il semble ainsi fondamental que tous les acteurs intéressés, les États concernés par la réforme et leurs différents responsables politiques et administratifs,

REPERES 15 / FINANCES PUBLIQUES

de même que les partenaires financiers, aient préalablement une claire conscience de cette confusion entre une accumulation de techniques dépourvues de cohérence d'ensemble et une réforme stratégique au sein de laquelle les outils proposés le sont en fonction d'un projet clairement exprimé. Il importe, par conséquent, que soit présent à l'esprit de tous que la modernisation du système financier public est sans aucun doute une condition nécessaire de changement, condition qui n'est toutefois jamais suffisante, aussi pertinents que soient les instruments mis en oeuvre, pour déclencher ou conforter à eux seuls un processus global de réforme. Ces outils peuvent participer d'une stratégie d'encadrement et de rationalisation de la gestion publique, mais ils ne peuvent produire leur plein effet qu'en étant intégrés au sein d'une stratégie plus large faisant la part belle au potentiel humain.

— *L'effet «boule de neige »*

Par voie de conséquence, c'est à une clarification de la dimension exacte de la réforme ainsi que de ses différentes composantes à laquelle il faut procéder. De ce point de vue, il faut que les acteurs intéressés aient conscience, d'une part, que limiter la réforme aux outils de pilotage et de gestion, c'est en rester à un changement de surface à court terme (ce qui revient en réalité à s'interdire de changer le système en profondeur), d'autre part, que pour réformer en profondeur et de manière durable le système financier public, il est indispensable que le processus de réforme soit produit et accepté par les personnes. Il faut, en d'autres termes, que la réforme fasse partie de la culture de ceux qui ont à la produire et à la mettre en oeuvre.

Lorsqu'il n'en est pas ainsi et que le processus de réforme se réduit à l'instauration de nouvelles techniques, le risque est qu'il se produise un « effet boule de neige », à savoir une accumulation de mesures de réforme envisagées mais dont la mise en place est sans cesse retardée, ce qui accroît encore leur accumulation. Cet effet se produit lorsque certains dispositifs prévus sur une période n'ont

pas été mis en place, ce qui donne généralement lieu au report des mesures initialement envisagées sur la période suivante. Or, à ce report s'ajoutent les nouvelles dispositions qui avaient été prévues pour la nouvelle période, ce qui par suite logique entraîne des difficultés supplémentaires et par voie de conséquence, un enchaînement de reports successifs.

— *L'illusion de la réforme*

Dans cette configuration, le processus de changement, même s'il intervient progressivement, ne peut donc être qu'éclaté et à court terme. C'est un processus de changement que l'on peut qualifier de partiel ou ponctuel, dans la mesure où il ne fait pas partie d'une dynamique globale et cohérente. Or des actions ponctuelles, mêmes nombreuses, ne peuvent tenir lieu de stratégie et engendrer une dynamique durable. L'étude réalisée sur « la gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne » (M. Bouvier et al. DGCID 2004, collection Repères) a montré que depuis des décennies des instruments et des règles budgétaires souvent très sophistiqués avaient été proposés et institués dans nombre de pays sans provoquer de réels effets au regard de la modernisation et de la maîtrise des finances publiques. Outre qu'elle coûte cher, une telle manière de conduire le changement a souvent des effets illusoire. Elle n'a pas d'effet de levier pour une transformation sur le long terme. Elle ne permet pas d'enclencher un processus réel de changement, en raison notamment d'un ancrage insuffisant dans les mentalités. Plus négativement d'ailleurs, cette façon de conduire la réforme tend à accroître l'écart entre d'un côté, la culture du pays et de l'autre, la nouvelle gouvernance financière publique et la culture de gestion que l'on souhaite introduire dans les pratiques politiques et administratives.

Par ailleurs, l'observation montre que les acteurs finissent par avoir tendance à s'installer dans cette illusion de réforme, notamment par des aménagements qui le plus souvent ne font que compliquer le système financier public et le rendent de

moins en moins transparent, de plus en plus incompréhensible et difficilement maîtrisable. On est là en réalité aux antipodes de la nouvelle gouvernance financière publique.

B. L'inscription de la réforme dans un temps à échelle humaine : d'un changement superficiel à une réforme durable

Le second enseignement que l'on peut tirer de l'observation de la conduite des réformes budgétaires dans les pays en développement est que le processus de réforme doit nécessairement s'inscrire dans des temps plus ou moins longs selon les rapports qu'entretiennent les acteurs avec la modernité. C'est là une condition essentielle pour passer de l'éphémère au durable.

— *Une cadence trop rapide*

Le sentiment général que l'on peut rencontrer du côté des fonctionnaires concernés est celui d'une mise en place trop rapide des réformes, voire d'une accélération trop forte de celles-ci depuis ces cinq dernières années. Cette perception est notamment liée à l'introduction d'instruments de pilotage ou de gestion qui ne sont encore ni véritablement maîtrisés, ni toujours acceptés par ceux qui sont chargés de les utiliser.

Cette constatation conduit à estimer qu'il serait du plus haut intérêt que la gestion du temps de la réforme soit mieux prise en considération, et ce, de deux points de vue. D'une part, l'inscription de la réforme dans la durée permettrait de mieux identifier la nécessité du passage d'un temps court à un temps long. D'autre part, — et il serait opportun là encore, de prendre en compte la dimension humaine temporelle de la réforme — les temps étant différents selon les hommes et les cultures auxquels on a affaire, la conduite de la réforme doit intégrer cette réalité si l'on poursuit l'objectif d'une transformation effective des pratiques sur le fond.

— *Prendre le temps d'observer et d'écouter les acteurs de la réforme*

Mais pour que le processus de changement puisse véritablement intégrer au mieux cette réalité, il importe de devoir consacrer un temps suffisant aux acteurs concernés pour mieux les écouter, appréhender leurs approches, leurs pratiques et par voie de conséquence, le fonctionnement réel de leurs institutions, sachant que quel que soit le jugement que l'on peut porter sur elles, celles-ci ne sont jamais totalement en décalage avec le milieu qui les a créées et dans lequel elles évoluent.

— *Grader les réformes dans le temps*

Il serait essentiel ainsi que les institutions chargées de définir et mettre en place le processus de changement aient une vision partagée sur l'intérêt de grader les réformes dans le temps et ce en concordance avec la capacité d'absorption du milieu auquel elles s'adressent. Les éléments qui plaident en ce sens sont de deux types. En premier lieu, il est hautement improbable qu'une transformation radicale du système financier public puisse intervenir à court et même à moyen terme. Il est donc nécessaire d'envisager un échelonnement dans le temps. En second lieu, il convient d'être attentif au risque qu'une trop grande distance entre les particularismes locaux qui se sont installés au fil du temps en matière financière et les principes généraux qui doivent guider les finances publiques contemporaines (comme, par exemple, la transparence) ne soit pas la cause d'un rejet du processus de changement. Il faut donc soigneusement veiller à la concordance entre l'évolution des cultures des acteurs et les mesures proposées.

C. Du temps des réformes imposées au temps de l'appropriation de la réforme

1. La responsabilisation des acteurs nationaux par l'accompagnement des bailleurs de fonds et la globalisation des allocations

Au lieu d'être conditionnée à la mise en place d'un certain nombre de techniques de gestion, il serait de loin préférable que

la réforme soit, dans la mesure du possible, accompagnée par les bailleurs de fonds. Elle ne doit pas être imposée mais stimulée. Il serait judicieux de proposer des projets globaux à concrétiser sur plusieurs années par les moyens jugés les plus adéquats par les décideurs nationaux.

Il serait également plus responsabilisant que ces derniers proposent un certain nombre de mesures inscrites dans un plan de réforme et que les bailleurs de fonds leur laissent la liberté d'utiliser à leur gré, dans le cadre du projet, les sommes allouées globalement. Il faut cependant se garder de toute forme d'angélisme ou d'hypocrisie. Cette voie ne peut être empruntée que dans la mesure où les Etats offrent déjà un certain nombre de garanties quant à la bonne utilisation des fonds publics.

2. La responsabilisation des fonctionnaires avec la déconcentration et la globalisation des crédits

La globalisation des crédits est toujours un élément déclencheur de la responsabilisation des acteurs publics. C'est pourquoi le développement de la responsabilisation devrait passer par une mise à disposition de crédits globalisés aux gestionnaires des niveaux déconcentrés. Cela nécessite d'une part, que cette procédure soit généralisée à l'ensemble du budget, mais aussi, d'autre part, qu'un cadre d'ensemble soit préalablement fixé et que des responsables aux pouvoirs et fonctions bien définis soient officiellement désignés. On ajoutera que la globalisation des crédits et la responsabilisation des gestionnaires supposent une plus grande souplesse dans la gestion des crédits mis à disposition. Il convient à cet effet d'envisager une évolution future vers des catégories plus larges au fur et à mesure que la culture de gestion s'inscrit dans la réalité de la gestion publique.

3. La responsabilisation des élus

— *La responsabilisation des élus locaux :*

La décentralisation rapproche les habitants des lieux de pouvoir et permet une meilleure implication de leur part ainsi que des gestionnaires. Par ailleurs, elle est le moyen de reconstituer un tissu politique, social et économique sur la base de la renaissance de structures de proximité. Elle s'appuie sur des cadres sociaux traditionnels tout en adoptant un mode de fonctionnement et de gestion parfaitement moderne. S'attacher à réarticuler la logique financière avec la culture propre au pays, c'est adopter une attitude réaliste fondée sur le contexte sociologique et économique existant. Il convient toutefois de s'assurer que les moyens de la décentralisation sont réels et que la réforme des finances de l'État est elle-même en bonne voie.

— La responsabilisation des élus nationaux

La logique qui est celle de la nouvelle gouvernance financière conduit à impliquer les parlementaires dans le processus budgétaire.

4. La formation, l'information et la communication

Il est important de développer les actions d'information, de formation et de sensibilisation en direction des acteurs car la réussite de la réforme repose entièrement sur leur mobilisation, sur la qualité de leur savoir-faire et sur leur capacité à échanger et à constituer des réseaux. C'est ainsi que peut se constituer une dynamique du changement.

La formation, l'information et la communication ayant pour objectif de faire connaître ce qui se pratique et ce qui se pense, elles permettent non seulement d'oeuvrer pour que chacun soit en mesure d'agir et de comprendre son environnement, mais également de faire en sorte qu'un langage commun, un partage du sens des mots soit possible. Pour ces raisons, ces domaines doivent être appréhendés non pas comme de simples techniques d'appoint ou d'appui mais comme de véritables fonctions stratégiques dans la conduite de la réforme budgétaire. Cet élément est

d'autant plus important que l'on est en présence d'un sujet (la gestion des finances publiques) considéré, à tort ou à raison, comme particulièrement difficile, voire aride et par suite, n'attirant pas immédiatement l'intérêt.

Il est donc essentiel, qu'à la faveur d'une période de transition, les acteurs concernés s'approprient les nouveaux concepts et les nouvelles pratiques afin de les intégrer dans leur propre culture. Cet élément est d'autant plus indispensable que les réformes budgétaires en cours aboutissent à l'utilisation de termes dont le sens s'est considérablement modifié dans le nouveau contexte qui est le leur. On observe souvent en effet un phénomène de brouillage des concepts qui engendre une incompréhension, y compris entre les spécialistes eux-mêmes. De plus, non seulement le langage budgétaire s'est modifié dans les dernières années, notamment du fait du renouvellement des conceptions théoriques, mais désormais les termes utilisés par les divers acteurs comportent parfois des sens différents.

Par ailleurs, des techniques budgétaires et financières nombreuses et parfois sophistiquées ont été instituées alors que les compétences n'existent pas pour les gérer faute de formation adéquate ou d'évaporation des personnels initialement compétents.

Il convient enfin de souligner que des actions de formation, d'information et de communication pourraient être l'occasion de mobiliser des énergies existantes ou potentielles non suffisamment mises à contribution dans le processus de réforme : on pense là aux professeurs des universités, certes actuellement peu nombreux à s'intéresser au sujet, mais qui constituent un pôle de démarrage et un réel potentiel à développer.

5. Juguler la fuite des personnes qualifiées et rationaliser la gestion des ressources humaines

« Les pays africains sont tous confrontés, à des degrés divers, à la nécessité de ralentir la fuite des travailleurs hautement qualifiés, par exemple en offrant des

incitations pour les retenir et utiliser leurs capacités » (Plan d'action du groupe Banque Mondiale). Cette remarque qui concerne le secteur privé s'avère également exacte pour le secteur public. Or il est évident que l'administration ne peut fonctionner convenablement si les personnels, une fois spécialisés, ne restent pas en poste, comme on le constate très fréquemment. Cet état de fait a non seulement pour effet de paralyser le système, mais il empêche aussi le suivi du processus de réforme.

Par ailleurs, l'identification des fonctions respectives des agents et la mise en place de directions des ressources humaines s'avèrent indispensables, sachant que d'un autre côté, il n'existe pas de mesures, positives ou négatives, sanctionnant les résultats atteints. De plus, l'obligation de rendre compte n'est pas suffisamment affirmée. Il va sans dire également l'importance qui s'attacherait à ce que les fonctionnaires soient dotés des moyens nécessaires à la réalisation de leurs tâches, et ce du point de vue déjà de la motivation au travail. Nombre de travaux menés par les spécialistes en gestion des entreprises montrent que la qualité de l'environnement est un facteur très important en ce sens. Or, les administrations ne disposent pas toujours de bâtiments fonctionnels ou en bon état ; le mobilier de rangement ainsi que l'équipement concernant l'informatique et la bureautique (imprimantes, photocopieuses, scanner...) étant d'une manière générale insuffisants. Les institutions de contrôle, qui ont besoin de se déplacer pour effectuer leurs vérifications sur pièces et sur place, ne disposent ni des véhicules susceptibles de les amener dans des zones difficiles d'accès, ni de la quantité de carburant nécessaire pour s'y rendre.

Outre que cette carence en moyens logistiques est pour les fonctionnaires source de découragement, d'un sentiment de dépréciation de leur travail, et qu'ils la ressentent comme une absence d'estime pour la fonction publique de la part de l'Etat, une telle carence est en décalage, d'une part, avec une architecture juridique parfois sophistiquée et ambitieuse, d'autre part, avec des objectifs budgétaires

d'ampleur qu'il est dans la pratique impossible de réaliser faute de moyens matériels et humains.

II. LA RÉFORME DOIT ÊTRE PENSÉE: LA CONCEPTUALISATION EST UNE CONDITION INDISPENSABLE

A. La complexité particulière de l'instauration d'une réforme budgétaire dans les pays en développement

La rationalisation de la gestion des finances publiques, qui est une question difficile, est encore plus parsemée d'obstacles lorsqu'il s'agit d'Etats qui se trouvent confrontés à de multiples problèmes. C'est par conséquent une clef de lecture adaptée aux difficultés à la fois générales et particulières de la conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement qu'il convient d'utiliser. Il s'agit notamment d'adopter une démarche intellectuelle ayant la préoccupation de tenir compte de la multiplicité des logiques qui se confrontent, d'identifier le jeu des différents acteurs, leurs rapports, leurs valeurs, leurs motivations. On notera que dans ce domaine des enquêtes sociologiques seraient d'une particulière utilité car il serait nécessaire non seulement de traiter et d'interpréter des données économiques, juridiques et financières, mais également des informations plus qualitatives sur la sociologie des institutions et des personnes.

C'est bien la complexité du milieu dans sa globalité qu'il est indispensable d'assumer si l'on souhaite parvenir à un processus de réforme durable, en mesure d'intégrer à la culture locale des éléments pertinents venus d'autres cultures permettant d'améliorer la gestion financière publique.

B. La nécessité d'un enrichissement par les bonnes pratiques mises en oeuvre dans le monde : l'intérêt d'un comparatisme sélectif ouvrant sur un savoir local et mondial

S'il est fondamental, comme on l'a dit, de mieux prendre en compte la réalité locale, il ne s'agit pas pour autant d'ignorer les expériences et les pratiques en usage

ailleurs lorsque celles-ci ont fait la preuve de leur efficacité. Ces expériences et pratiques peuvent tout aussi bien être de dimension régionale (celles des autres pays de la zone) que de dimension internationale. Il peut être du plus grand intérêt d'y *faire* appel, voire de les expérimenter lorsque l'on juge que leur adaptation est possible au plan local.

La seule limite en la matière tient à ce qu'il ne s'agit pas de procéder à la transposition pure et simple de modèles souvent éloignés de la réalité propre à l'Etat considéré (une telle approche est aujourd'hui relativement bien admise). On précisera simplement au plan méthodologique qu'une telle précaution ne doit pas à son tour, selon un phénomène de balancier, conduire à exclure tout apport extérieur. Ne pas plaquer des dispositifs extérieurs n'implique pas de s'interdire d'en proposer lorsqu'ils ont fait leur preuve dans des situations à peu près similaires. Il ne s'agit pas de tomber d'un excès à un autre et de conclure qu'il n'y aurait que des particularismes, et par conséquent, pas de modèles transposables. Ne pas transposer ne signifie pas nécessairement que l'on ne peut pas comparer des pratiques pour en tirer des enseignements et éventuellement les utiliser.

Ce qui est fondamental dans une nouvelle stratégie de pilotage et de gestion des dépenses publiques, c'est que l'utilisation de nouveaux outils soit pensée en adéquation avec la culture et la situation propres à chaque pays. En ce sens, c'est bien un savoir local régional et mondial qu'il convient de développer (cf. Plan d'action du groupe de la Banque Mondiale, région Afrique, septembre 2005). C'est cette intégration des savoirs qui permet d'une part, de conceptualiser le processus de réforme, d'en définir le sens, et d'autre part, d'établir le plan d'action indispensable à sa conduite.

III. - LA RÉFORME DOIT ÊTRE PILOTÉE: LE PILOTAGE EST UN ÉLÉMENT STRATÉGIQUE ESSENTIEL D'UNE CONDUITE RESPONSABLE DE LA RÉFORME

A. Le pilotage de la conceptualisation et de la préparation de la réforme

Il faut bien distinguer dans l'analyse ce qui relève du pilotage par les autorités et des relations avec les bailleurs.

Il est indispensable d'instituer un groupe de pilotage réunissant les représentants des principales administrations concernées et accompagné par les bailleurs de fonds, ceci, dans un souci de coordination de ces derniers et des acteurs nationaux. A défaut de véritable structure de pilotage, la mise en oeuvre de la réforme résulte de relations informelles entre les différentes structures associées au processus. Or, en l'absence de formalisme, il est difficile de déterminer avec clarté et précision quelle est la stratégie d'action qui est adoptée par les autorités nationales dans le cadre de la réforme des finances publiques.

On doit aussi souligner, d'un point de vue de bonne gouvernance, la nécessité d'impliquer la classe politique dans le pilotage du processus de réforme. Il est à observer que les différentes études effectuées sur le sujet sont très souvent centrées — et au reste très précises — sur l'exécution comptable du budget ou sur les processus administratifs en général, ce qui apparaît effectivement essentiel, notamment au regard du contrôle de l'utilisation des deniers publics. L'intérêt est généralement moins fort, voire inexistant, en revanche, pour les procédures situées en amont, en particulier pour la qualité du processus de décision financière et notamment l'implication de la classe politique dans ce processus.

On a pu constater, qu'en dépit d'un réel investissement dans la réforme budgétaire de la part des autorités et personnes concernées, il n'existe aucun pilotage politique identifiable. On a trop souvent sur ce point le sentiment d'un foisonnement d'initiatives qui ne parviennent pas toujours à s'articuler au sein d'une rationalité d'ensemble.

B. Le pilotage de la mise en oeuvre de la réforme

1. Installer des responsables à tous les niveaux d'exécution

Le pilotage doit concerner également l'exécution du budget. C'est la raison pour laquelle il s'avère nécessaire de désigner des responsables au niveau national et local afin de veiller à la correcte réalisation des divers programmes de chaque ministère.

2. Instituer un dispositif de contrôle et d'évaluation du système financier public

Un pilotage efficace et une responsabilisation budgétaire réussie impliquent la présence d'un système de contrôle, lui-même parfaitement organisé, de la régularité des opérations et d'évaluation de la gestion.

Le contrôle de régularité nécessite la création et le développement de systèmes intégrés de gestion et par conséquent, le développement d'outils informatiques.

Toutefois des dispositifs moins sophistiqués et moins coûteux peuvent s'avérer d'une grande utilité, comme, par exemple, les tournées effectuées par les corps de contrôle sur place, aussi bien au sein des ministères que dans les lieux les plus reculés du pays. Ces tournées peuvent être l'occasion de faire oeuvre pédagogique et d'accoutumer les gestionnaires à la reddition des comptes. Il convient aussi d'insister sur le développement à poursuivre de deux grands corps de contrôle, l'un administratif, l'Inspection générale des finances, l'autre juridictionnel, la Cour ou chambre des comptes.

L'évaluation et le contrôle de la gestion exigent également la mise en place d'indicateurs de performance permettant de replacer la gestion financière au sein d'une logique de résultat. Il convient également que les Etats se dotent d'outils d'information et de contrôle de la gestion, ce qui suppose l'instauration d'une comptabilité patrimoniale et d'exercice.

3. Mettre en place un pilotage de l'action budgétaire dans le temps

La programmation budgétaire a l'avantage de permettre un pilotage axé sur des objectifs clairs. Elle permet également de développer une stratégie dans le temps et d'instituer une présentation des dépenses publiques qui simplifie la structure du budget et par conséquent le rend plus transparent. Outre que le budget est inscrit dans une logique stratégique, sa présentation par objectifs (annuels ou pluriannuels) a pour avantage une simplification de sa construction générale, ce qui donne plus de «lisibilité» au document budgétaire et par conséquent, plus d'attrait du fait d'une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers.

La fixation d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels est par ailleurs facteur de cohérence. En effet, alors que l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme, la programmation permet aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur est indispensable pour agir et se sentir responsables. Programmer permet de disposer du temps nécessaire pour mettre en oeuvre une politique mais aussi de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps.

Il convient d'assurer par ailleurs la crédibilité de la programmation pluriannuelle. Pour ce faire, elle doit faire l'objet d'un engagement fort du pouvoir exécutif et des administrations. La pertinence des bases (informations et théories) sur lesquelles sont établies les programmations doit également donner lieu à une certification par une autorité indépendante. La fiabilité des résultats chiffrés produits à l'issue de la réalisation des programmes doit également être assurée, ainsi que la réalisation effective des équipements programmés. A cet effet, il convient d'instaurer un suivi sur le terrain garantissant la traçabilité des fonds publics alloués. Il serait pertinent d'organiser une mission de contrôle associant bailleurs de fonds et ministère des Finances afin de constater sur place l'effectivité des réalisations prévues au budget.

C. La cohérence est une condition de réussite de la réforme budgétaire

La démarche de réforme doit être pilotée avec une parfaite cohérence.

1. Cohérence entre les acteurs

On ne peut ni administrer ni prévoir si l'on a affaire à un ensemble composite, fonctionnant sans logique générale commune, sur la base de disparités engendrant de telles contradictions que les blocages ou les déviations en viennent à se multiplier, un ensemble où les informations sont donc contradictoires et souvent peu fiables et où les contrôles sont impraticables.

Ainsi sur le fond, l'un des enjeux essentiels que doit prendre en compte la conduite de la réforme budgétaire a trait à l'impératif de régulation et de mise en cohérence, dans l'espace et dans le temps, de l'ensemble très diversifié que forment les pouvoirs financiers publics, aussi bien politiques qu'administratifs.

Une cohérence doit exister entre les conceptions des acteurs au regard du modèle budgétaire, notamment lorsque les Etats relèvent d'une zone régionale au sein de laquelle un processus d'harmonisation est à l'oeuvre. Dans ce dernier cas, il doit y avoir une cohérence indispensable entre le droit public financier interne de chacun et les directives produites par l'institution régionale. Mais parfois cette harmonisation qui est nécessaire peut constituer un frein à la réforme budgétaire. Il en est ainsi lorsque les directives sont contraires ou inadaptées aux objectifs de cette dernière (un cas constaté, par exemple, s'agissant des directives budgétaires de l'UEMOA). Ces difficultés se poseraient moins et les innovations seraient favorisées si les textes d'harmonisation, en l'espèce les directives, se bornaient à fixer les grands principes que les Etats pourraient ensuite adapter en fonction des nécessités et des objectifs qui sont les leurs.

Une cohérence doit également exister entre les bailleurs de fonds. Ces derniers, on l'a dit, ont déjà très sensiblement organisé leur coordination afin d'optimiser l'utilisation de l'aide octroyée ce qui produit des effets très positifs. Il serait

également utile d'inviter les bailleurs de fonds et les pays destinataires de l'aide extérieure à mettre l'accent sur les mêmes priorités en matière de gestion publique. Une telle orientation permettrait sans doute plus aisément de parvenir à harmoniser et intégrer les instruments mis en oeuvre par les différentes agences de développement pour évaluer les dépenses publiques, les services et les systèmes de responsabilité en matière financière.

2. Cohérence entre les objectifs et les moyens

— Cohérence entre les objectifs et les réalités sociales, économiques et budgétaires

Il est fondamental de bien apprécier et mesurer la distance qui peut séparer les objectifs affichés de la réforme budgétaire et l'importance, somme toute réduite, du budget des Etats concernés, qui ont des fonctions infiniment plus restreintes que celles des pays développés dont les budgets sont des centaines de fois plus élevés.

Dans la mesure en effet où les solutions proposées, les dispositifs et la législation budgétaire recommandés sont la plupart du temps directement tirés de ceux en vigueur dans les Etats développés, les mesures et dispositifs de réforme peuvent paraître soit démesurés, soit beaucoup trop compliqués eu égard à la réalité financière des pays concernés.

A titre d'exemple, si l'on compare le Burkina Faso, le Bénin, le Niger et la France, les chiffres sont éloquentes en ce qui concerne les écarts évoqués ci-dessus; or, pourtant, les institutions administratives et juridiques sont comparables et même relativement semblables en termes d'organisation et de principes.

A ce stade, la recommandation ne peut donc que porter sur la nécessité d'un principe de « raison garder » quant aux dispositifs à proposer.

— Cohérence entre les objectifs et les normes budgétaires
Il n'existe souvent qu'une cohérence très

relative entre le dispositif budgétaire prévu par les textes et le milieu auquel il est censé s'appliquer, si bien que, soit il ne parvient pas à fonctionner, soit il est l'objet de transformations incontrôlées. Ces dysfonctionnements sont en réalité le fait d'un ensemble hétérogène, désordonné et incontrôlé qui se situe à l'opposé d'un système gérable. L'analyse sur le terrain institutionnel fait, au reste, souvent apparaître les incohérences d'une organisation empruntant sur certains aspects aux modes du moment, sans aucun enracinement réel dans la culture locale. De la sorte, il n'y a pas lieu de s'étonner des dysfonctionnements que l'on peut constater. Un audit visant à une remise à plat des textes aux fins de leur adaptation au contexte qui est le leur s'avère donc toujours nécessaire.

IV. - LA RÉFORME DOIT ÊTRE PARTAGÉE

A. Partager un cadre conceptuel de la réforme budgétaire entre les acteurs Les acteurs directement concernés (décideurs politiques, administrations, bailleurs de fonds) doivent partager une même idée de la gouvernance financière publique. Il est donc indispensable qu'une entente se fasse sur un sens commun à donner à la réforme. Il s'agit également de partager les réflexions, l'expertise et les bonnes pratiques.

Mais il est également tout aussi important que les acteurs situés à la périphérie du système de la décision budgétaire s'approprient également le sens de la réforme. Cela suppose qu'ils puissent non seulement identifier les raisons de s'y intéresser, mais encore être assurés qu'ils auront la possibilité de peser sur les choix, de participer à leur orientation. Pour ce faire, il est indispensable que la décision et la gestion des finances publiques soient transparentes.

1. Partager une même idée de la gouvernance financière publique: une Charte de la réforme

En vue de favoriser l'identité de vues sur la question de la gouvernance financière publique, et qu'elle soit véritablement le

fruit d'un partenariat pays/institutions régionales/bailleurs, il est nécessaire qu'elle soit rédigée conjointement, au besoin à l'aide d'experts. Il serait assurément productif que se tienne une Conférence sur cette question et qu'une Charte de la réforme soit rédigée à la suite des travaux et réflexions menés dans ce cadre. Cette Charte devrait ensuite être présentée dans chaque pays à tous les acteurs concernés (y compris le Parlement) et y faire l'objet d'une adoption solennelle. Il pourrait être envisagé que le respect de certaines dispositions de la Charte soit pris en compte dans la politique d'allocation de l'aide budgétaire. Cette Charte devrait notamment insister sur la nécessité:

— d'un pilotage cohérent et d'une appropriation du changement par tous les acteurs concernés

— d'un investissement massif dans le potentiel humain: formation, information, communication;

— d'un suivi régulier sur place de la conduite de la réforme par les autorités nationales, ainsi que par les partenaires

— d'une évaluation toute aussi régulière du plan d'action et d'une information de tous les acteurs concernés (utilité d'un rapport public annuel sur l'état de réalisation du plan d'action de réforme budgétaire, rapport pouvant être discuté au Parlement et devant être diffusé le plus largement possible, élaboration partenariale d'indicateurs de résultats associés à des objectifs clairement identifiables et hiérarchisés).

2. Partager les réflexions, l'expertise et les bonnes pratiques : une Conférence régionale annuelle

Une Conférence régionale annuelle sur la conduite de la réforme permettrait de partager les informations, les savoirs et les bonnes pratiques. Cette rencontre faciliterait une réflexion générale associant responsables des pays concernés et partenaires financiers. Cette réflexion pourrait être organisée au niveau des instances régionales existantes. Une telle

initiative pourrait ensuite être relayée dans chaque pays concerné par une importante action d'information et de communication sur l'importance pratique de la réforme budgétaire en tant que réforme de l'Etat, cette action d'information et de communication étant placée sous le patronage de la plus haute autorité politique du pays (Président de la République). Ces différentes actions devraient être suivies de la mise en oeuvre d'un dispositif d'information systématique à destination de tous les niveaux de l'administration des pays concernés.

Autrement dit cette Conférence pourrait être l'occasion d'une opération de communication permettant d'afficher, d'une part, la préoccupation d'une réflexion partagée entre autorités nationales/institutions régionales/bailleurs, et, d'autre part, la volonté commune de réfléchir aux moyens d'une impulsion nouvelle de la conduite de la réforme dans les pays concernés.

B. Partager le processus de décision et d'évaluation de l'exécution entre les acteurs directement concernés

1. Impliquer les décideurs politiques dans le processus de pilotage et d'évaluation

La conduite de la réforme budgétaire, surtout lorsqu'elle a pour objectif une nouvelle gouvernance financière publique, implique nécessairement un engagement fort des autorités politiques (c'est-à-dire aussi bien les ministres, responsables politiques et responsables de leur administration, que les parlementaires). Cet élément exige, le cas échéant, des réformes institutionnelles permettant de nouvelles relations entre l'exécutif et le législatif. De telles réformes

institutionnelles sont en effet particulièrement indispensables lorsque prévaut au niveau constitutionnel un schéma trop strict de séparation des pouvoirs, et donc une faible concertation entre exécutif et législatif. Or, aujourd'hui, un processus de décision budgétaire plus intégré au niveau des acteurs politiques est indispensable.

La même approche doit prévaloir s'agissant de la conduite de la réforme qui, en effet, doit associer les acteurs concernés. C'est la raison pour laquelle il paraît essentiel que le comité de pilotage en charge de cette dernière ne soit pas composé seulement de représentants du ministère des Finances, mais qu'y siègent également des représentants des principaux ministères de l'Etat, ainsi que des représentants du Parlement (y compris des représentants de l'opposition démocratique).

Par ailleurs, le comité doit être doté de la plus haute légitimité, et pour ce faire, être placé sous l'égide de l'autorité politique la plus élevée, à savoir, le Président de la République ou le Premier ministre.

2. Associer les bailleurs de fonds au groupe de pilotage

Il faut également insister sur l'intérêt et même la nécessité, d'une implication des bailleurs de fonds et d'une coordination permanente avec les Etats. La préoccupation de coordination des acteurs nationaux et des bailleurs de fonds constitue un facteur essentiel de bonne cohérence des actions. Il serait utile à cet effet de mettre en place des « Conseils de coordination » réunissant bailleurs de fonds et autorités nationales.

La balance des paiements

Ismail Zaghoul

Economia N° 15 - Mai 2007

La balance des paiements est un état statistique qui retrace sous une forme comptable l'ensemble des flux d'actifs réels, financiers et monétaires entre les résidents d'une économie et le reste du monde au cours d'une période déterminée.

Les flux économiques et financiers à l'origine de ces opérations sont répartis en distinguant le compte des transactions courantes (échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants), le compte de capital (transferts en capital) et le compte financier (investissements directs ou de portefeuille) permettant de quantifier chaque catégorie d'opérations en fonction de règles méthodologiques universellement acceptées, mais aussi d'évaluer de façon globale l'insertion d'un pays dans son environnement extérieur. La balance des paiements constitue un instrument unique pour l'analyse et la conduite des politiques économiques et monétaires.

L'importance de la balance des paiements en matière de prévention des crises financières et des crises de change est telle que le FMI, chargé par ses statuts de veiller au bon fonctionnement du système monétaire et financier international, s'est vu confier en 1996 le soin de définir des normes en matière de transparence, de qualité, de délais, et de périodicité de publication des statistiques de la balance des paiements. Le Maroc s'est engagé depuis quelques années à observer ces mêmes normes et, actuellement, il publie les comptes de la balance des paiements sous deux présentations. La première, obéissant à des règles internes est dite nationale, la seconde obéit aux règles établies par le manuel de procédures du FMI.

Les opérations recensées dans la balance des paiements, étudiées individuellement ou regroupées permettent de se former un jugement sur les risques de l'ouverture économique et financière et sur leur interaction avec l'activité intérieure. Le montant des échanges extérieurs de biens et services, rapporté au produit intérieur brut est un bon indicateur non seulement de l'ouverture économique mais également un indicateur de compétitivité et de vulnérabilité d'un pays en cas de ralentissement de la demande externe ou de crise économique internationale. De plus, le solde des transactions courantes, qui exprime la valeur nette de l'ensemble des échanges non financiers entre le pays et l'extérieur, permet de faire le lien entre l'épargne et l'investissement des agents résidents. Enfin, le compte financier fournit des indications sur le degré d'intégration de l'économie nationale dans son environnement financier régional ou mondial.

Le compte des transactions courantes : après avoir été excédentaire en 1996, ce compte a enregistré, depuis 1997 des déficits qui n'ont cessé de s'aggraver d'une année à l'autre jusqu'en 2000, année où le déficit a été de 5.045 millions de dirhams. En 2001 il y eut un renversement de tendance qui se traduisit par des excédents, fluctuant d'une année à l'autre mais suivant dans l'ensemble un trend ascendant, surtout depuis 2004. Cependant cette évolution, positive, mérite d'être expliquée.

La principale composante du compte, les échanges de biens ou ce qui est communément appelé la balance commerciale, qui, comme on le sait, est structurellement déficitaire, y a participé avec des soldes négatifs de plus en plus

croissants. Les raisons de cette situation seraient à rechercher du côté d'une perte continue de compétitivité consécutive d'une part au démantèlement douanier et d'autre part à l'échec des tentatives de mise à niveau des secteurs exportateurs de 2000 à 2006, le déficit de la balance s'est dégradé de 277% !

En fait, l'amélioration du solde du compte des transactions courantes a été essentiellement due aux progressions des rubriques «services» et «transferts courants». La première rubrique, surtout constituée du solde de la balance « Voyages » a progressé, pour la même période (2000 à 2006), de 385%. Il s'agit, principalement, du développement des recettes du tourisme.

La deuxième rubrique doit sa progressivité positive aux transferts constamment croissants des MRE et a crû de 210% pour la même période. Quant à la rubrique « Revenus » qui enregistre, principalement, les rémunérations versées au titre des revenus des investissements, elle a présenté, pour la même période, un solde toujours négatif, avec, cependant, une amélioration constante de ce même solde, depuis 2000, soit 251% . Donc, on le voit bien, nos échanges extérieurs de biens demeurent en chute libre tandis que le compte des transactions courantes ne doit son excédent qu'à deux facteurs hautement sensibles aux fluctuations géopolitiques et donc nécessairement volatiles.

Le solde de la balance des paiements. La deuxième partie de la balance des paiements est formée par le compte de capital et le compte d'opérations financières. Le premier, qui enregistre essentiellement les acquisitions et cessions d'actifs non financiers, à solde structurellement déficitaire, marque tout au long de la période considérée une amélioration constante, ce qui est un bon signe. Le second, qui retrace les opérations de transferts d'actifs financiers entre une économie et le reste du monde, affiche une progression constante : au niveau du secteur privé à cause, principalement, de la bonne tenue des

investissements et prêts privés étrangers ; au niveau public, à cause des améliorations apportées à la gestion de la dette publique extérieure.

Globalement donc et au terme de la période considérée, le Maroc a sensiblement amélioré sa position financière vis-à-vis du reste du monde.

De ce fait, le solde de la balance des paiements, ou ce que l'on désigne improprement comme tel, est, depuis 2003, excédentaire, avec une forte progression (+ 344% entre 2002 et 2006).

Seule donc la balance commerciale suscite de fortes inquiétudes. Il est à craindre que le déséquilibre qu'elle accuse ne soit aggravé dans les prochaines années par suite de l'ouverture progressive de l'économie marocaine sur l'extérieur, si de plus grands efforts ne sont pas consentis par l'Etat en direction des secteurs productifs de biens à l'exportation.

Débat sur le libéralisme et la politique économique

Christian Chavagneux et David Thesmar, Professeurs d'économie politique aux Universités de Paris

Propos recueillis par Nicolas BARRÉ et Sophie FAY

Le Figaro du 15.06.07

Dans « Le Grand Méchant Marché, décryptage d'un fantasme français », David Thesmar montre que le capitalisme financier est loin d'être aussi mauvais que sa réputation, tandis que dans « Les Dernières Heures du libéralisme », Christian Chavagneux assure que la mode libérale est déjà derrière nous.

Débat entre ces deux auteurs :

Le Figaro - Vous venez chacun de publier un livre partant d'un même constat: le scepticisme des Français vis-à-vis du libéralisme. Mais vous arrivez à des conclusions presque opposées. Comment l'expliquez-vous ?

Christian CHAVAGNEUX. — Nos deux livres sont très différents. *Le Grand Méchant Marché*, de David Thesmar est centré sur la France. Mon point de vue est plutôt international. Surtout, j'y parle du libéralisme économique comme système d'idées. Je précise bien que les politiques libérales ne sont pas finies et qu'on n'a pas trouvé de meilleur mode de production de richesse que l'économie de marché. Mais le libéralisme, en tant que boîte à outils intellectuelle censée proposer des solutions à tous les problèmes économiques me paraît de plus en plus discrédité. Plusieurs économistes américains — de Paul Samuelson à Dany Rodrik en passant par Paul Krugman et Alan Blinder — s'interrogent sur les vertus du libre-échange. Les gains que l'économie mondiale en retire permettent-ils vraiment de compenser les perdants, comme ceux qui y perdent leur emploi? La réponse n'est pas claire. D'autres économistes contestent la réalité des bénéfices de la libéralisation financière. Je constate aussi qu'il y a une nouvelle

demande à l'égard de l'Etat. On attend de lui qu'il intervienne en économie, pour réguler les parachutes dorés, contrer les paradis fiscaux, pour prévenir les épidémies, le terrorisme, lutter contre le réchauffement climatique, etc. Il réinvente d'ores et déjà ses modes d'intervention.

C'est pourtant un président libéral qui vient d'être élu en France...

C. C. — Il a certes pris des positions libérales. Mais, avant l'été 2006, il était l'homme de la « rupture libérale », après l'été, l'homme de la « rupture », et, à la fin de l'année, celui de la « rupture tranquille ». Entre-temps, le libéralisme est passé à la trappe et il était plutôt question dans la dernière phase de la campagne de légiférer contre les fonds spéculatifs « prédateurs », de promouvoir une gestion politique du taux de change de l'euro, d'imposer une taxe carbone... Nicolas Sarkozy répond tout à fait à cette demande d'Etat.

Il reste certes des mesures libérales dans son programme, comme les baisses d'impôts, qui sont en même temps une politique de relance budgétaire. La loi sur le service minimum est une mesure souhaitée par 80 % des Français, qui ne l'assimilent pas au libéralisme. Il y a aussi la volonté de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux ou de mettre en place un contrat de travail unique. Mais elles seront difficiles à mettre en oeuvre. Et ce n'est qu'une alouette de libéralisme pour un cheval de nationalisme.

C'est d'ailleurs très malin. Car, électoralement, le libéralisme est devenu une machine à perdre les élections. Berlusconi s'est fait remercier avec un

programme libéral; Merkel, qui était sûre de gagner, a été obligée de partager le pouvoir. On a vu le même phénomène en Amérique latine ou avec la victoire des démocrates aux États-Unis.

Pourtant le système libéral est le seul possible et il fonctionne plutôt bien, d'après votre livre, David Thesmar ?

David THESMAR. — Les Français se méfient surtout, des décisions décentralisées. Leur culture est celle d'une société de petits propriétaires, de petits paysans, de boutiquiers. Ils ont donc une attitude singulière face à la concurrence. Lorsqu'on leur demande s'ils pensent que la concurrence est une bonne chose, ils n'en sont pas convaincus. Cette attitude est très atypique. Le rejet des marchés est très net et quasi unanime en France. Même les économistes les dénoncent comme «court – termistes», disent qu'ils sont les ennemis de la stratégie industrielle à long terme, qu'ils menacent les entreprises. La recherche académique me donne des raisons de croire que les marchés fonctionnent bien.

Ce qui dérange souvent, c'est l'idée qu'une entreprise qui travaille sur des projets de long terme, ou sur des avions qui sortiront dans dix ou vingt ans, puisse être financée par des actionnaires qui, eux, vendent leurs titres du jour au lendemain. Mais c'est justement la raison d'être des marchés financiers : leur rôle est de mobiliser de l'argent à court terme pour des projets de long terme. C'est pour cela qu'ils sont nés. Il est aussi de placer le capital là où il est le plus rentable, il est le plus rentable là où on en a le plus besoin. On a des marchés très liquides et qui fonctionnent plutôt bien. Ils permettent aux entreprises de se financer le moins cher possible.

C.C. — **Mais est-ce vraiment aux Etats-Unis, là où se dirige aujourd'hui l'essentiel des capitaux, qu'on a le plus besoin d'argent aujourd'hui ? Dans ce pays où l'on dit qu'il y a une bulle immobilière et qu'à cause des déficits extérieurs le risque est maximal ?**

D. T. — Les Etats-Unis sont une sorte de banque du monde, de supermarché financier universel ils offrent le choix le plus large d'actions et d'obligations, qu'ils exportent.

Ceci étant dit, les marchés doivent être encadrés. Il doit y avoir des normes prudentielles pour éviter des prises de risques trop fortes. Elles existent aujourd'hui. Et à mon avis, il n'est pas nécessaire de les renforcer. Il y a certes parfois des bulles et de l'instabilité, mais c'est la contrepartie de la liquidité du marché.

Ce qu'il faut surtout contrôler, c'est la relation entre l'épargnant et ceux qui lui vendent des produits. Car l'industrie financière a tendance à vendre des produits opaques, comme les opérateurs de téléphonie mobile ont tendance à le faire avec certains forfaits. Il faut mieux protéger les épargnants. Avec un peu de réglementation, mais surtout en faisant en sorte qu'il y ait plus de concurrence entre banques.

Les rémunérations exorbitantes de certains patrons, les délocalisations, les licenciements, la modération salariale sont-ils vraiment dictés par les marchés ?

D. T. Il ne faut pas confondre la pression qui vient de la concurrence mondiale et les exigences des actionnaires. C'est la concurrence qui oblige les groupes à rechercher plus d'efficacité, pas les fonds de pension. Comme c'est difficile à expliquer, les patrons se réfugient trop souvent derrière l'argument des marchés financiers, mais eux n'imposent rien. L'argument du marché international est aussi confortable pour justifier des rémunérations élevées.

Que peut-on faire pour que les Français acceptent mieux le système ?

D. T. — Dans les échanges mondiaux, dans les marchés, il y a des perdants et des gagnants. S'il y a plus de perdants que de gagnants, cela crée des

problèmes. Tant qu'il y a en France, plus de gens qui ne profitent pas du capitalisme financier que de gens qui en bénéficient, c'est normal qu'il soit mal accepté. C'est la même chose avec le progrès technique ou les échanges mondiaux. Dans ce dernier cas, les gens et les régions qui perdent leurs emplois à cause de la mondialisation sont très identifiés, alors que les gains sont très répartis et très diffus.

C. C. — Ils ne sont surtout pas clairs. Dans les perspectives économiques mondiales d'avril 2007 du FMI, il y a un chapitre sur la mondialisation et l'emploi qui montre que plus on s'ouvre, plus les salaires baissent dans les pays riches. Or, plus il y a de risques, plus il y a une demande pour compenser les perdants. C'est pour cela que l'Union européenne vient de créer un embryon de fonds pour protéger les salariés qui perdent leur emploi du fait des conséquences de la mondialisation. Il faut que les économistes répondent à ces inquiétudes, sinon on nous renverra à nos chères études.

D. T. — La baisse des salaires dépend beaucoup des pays. C'est très net, en effet, aux Etats-Unis. Mais en France, où il y a une forte redistribution, c'est en partie compensé. Ceci dit, nous les économistes, nous sommes pris au mot. Puisque nous disons que les emplois perdus du fait des délocalisations sont marginaux par rapport aux effets, nous devons aussi défendre l'idée d'une assurance, une compensation pour les gens lésés. Si c'est petit à l'échelle de l'économie, c'est lourd à l'échelle d'une vie.

Mondialisation et libéralisation financière conduisent-elles à un

partage des richesses moins favorables aux salariés ?

C. C. — On a l'impression que le partage de la valeur ajoutée explose en faveur du capital au sens large. En fait, si on regarde la part des salaires totaux dans la valeur ajoutée, on constate qu'elle est stable depuis dix ans. Mais si on cesse de raisonner comme un macro-économiste et que l'on ne regarde que le salaire net, ce que les gens voient en bas de leur fiche de paie, en enlevant ce qu'on appelle le salaire différé (c'est-à-dire la protection sociale, les indemnités chômage...), on constate que sa part dans la valeur ajoutée a beaucoup baissé. Quant aux profits, ils sont aussi stables globalement par rapport à la valeur ajoutée, mais la part qui va aux actionnaires a beaucoup augmenté. Au final, on voit que la fiche de paie ne progresse pas beaucoup, mais que les dividendes explosent.

D. T. — Ce que l'on constate, c'est surtout que les gens sont davantage payés sous forme de protection sociale et moins sous forme de salaire réel. On peut se demander si c'est souhaitable et si notre système est suffisamment efficace. Du côté des profits, on voit que la part des dividendes a augmenté au détriment de celle des créanciers. Ceux qui ont des Codevi ou des livrets A, ceux qui achètent des obligations, sont moins rémunérés. Cela pénalise beaucoup les épargnants populaires. Surtout dans un pays où les fonds de pension et la retraite par capitalisation n'existent pas. C'est en partie pour cela que je plaide pour l'introduction d'une part de capitalisation dans le système de retraite français.

Rapport de Bank- Al - Maghrib 2006 (Extrait)

L'environnement international s'est caractérisé en 2006 par une croissance vigoureuse et généralisée. En effet, l'activité économique est demeurée bien orientée aux Etats-Unis et au Japon et a continué de progresser à un rythme élevé dans les pays émergents d'Asie. Dans les pays de l'Union européenne, principal partenaire économique du Maroc, la croissance s'est accélérée, à la faveur d'un raffermissement de la demande intérieure. La consolidation de la croissance s'est traduite par une réduction du chômage dans les pays avancés et s'est accompagnée d'un nouvel essor du commerce mondial. Malgré le renchérissement des matières premières, en particulier le pétrole, l'inflation, qui montrait des signes d'accentuation, a été cependant contenue, sous l'effet des politiques monétaires restrictives menées par les principales banques centrales.

Dans ce contexte, l'économie nationale a, pour sa part, réalisé de bonnes performances à la faveur de l'amélioration de la conjoncture dans l'agriculture et de la progression soutenue enregistrée dans les autres secteurs. La croissance a atteint un rythme rarement observé auparavant et a exercé des effets bénéfiques sur le marché de l'emploi. Dans le même temps, la consolidation de la position extérieure s'est poursuivie, tandis que des progrès notables ont été réalisés au niveau de la situation des finances publiques. Le raffermissement de l'activité économique s'est, toutefois, accompagné d'une remontée de l'inflation.

Ainsi, le produit intérieur brut, qui est mieux appréhendé à travers le nouveau système de la comptabilité nationale, a marqué une progression de 8% à prix constants, reflétant l'expansion de 21% de la valeur ajoutée agricole et la poursuite de la consolidation de la croissance dans les autres secteurs. La vigueur de la demande interne, aussi bien de consommation que d'investissement, ainsi que le regain de dynamisme des exportations, ont stimulé

l'activité des branches industrielles, tandis que les activités du bâtiment et des travaux publics ont poursuivi leur essor, en liaison avec l'accroissement des dépenses publiques d'équipement et l'expansion du secteur immobilier. La croissance s'est également accélérée dans le secteur des services, en relation avec le développement du tourisme et des télécommunications.

Ce dynamisme s'est traduit par une amélioration appréciable de la situation du marché de l'emploi. Les nouveaux postes, générés principalement dans les secteurs des services, du bâtiment et des travaux publics et de l'industrie, ont permis de ramener le taux de chômage au niveau national de 11,1% à 9,7%, et de 18,4% à 15,5% en milieu urbain, le taux en milieu rural, estimé à 3,7%, étant resté quasiment stable.

Pour ce qui est des prix, l'année 2006 a été marquée par l'apparition de tensions inflationnistes, qui ont été relevées aussi bien par l'indice du coût de la vie, que par celui de l'inflation sous-jacente. Ces deux indicateurs ont montré une hausse respectivement de 3,3% et de 3,1%, s'écartant de la tendance modérée observée au cours des dix dernières années. Cette évolution s'explique, notamment, par les pressions qui se sont exercées sur la demande, dans un contexte de forte croissance, et tient également à des facteurs qui ont pesé sur les prix dès le début de l'année, en particulier l'impact du réajustement des prix intérieurs des produits pétroliers.

S'agissant des transactions avec l'extérieur, les exportations ont marqué une hausse de 12,5%, qui trouve son origine principalement dans l'augmentation de la production, notamment celle des produits de l'agriculture et de la pêche, la bonne orientation des ventes des produits miniers et des dérivés de phosphate, ainsi que l'amélioration des exportations de produits

textiles. En regard, les importations ont enregistré une augmentation de 12,3%, imputable à la facture énergétique et aux acquisitions de biens d'équipement et de demi-produits. Le déficit commercial s'est accru de 12% et a représenté 16,6% du PIB. Les recettes du tourisme et les transferts effectués par les Marocains résidant à l'étranger, en progression respectivement de 28,1% et de 17,5%, ont permis de couvrir ce déficit et de dégager, pour la sixième année consécutive, un excédent des transactions courantes qui s'est élevé à 2,8% du PIB. Confortée par les rentrées de capitaux, notamment au titre des investissements directs étrangers, la balance des paiements s'est soldée par un excédent de plus de 24 milliards de dirhams, qui a porté les réserves de change à un niveau permettant de couvrir 10 mois d'importation de biens et services.

Au niveau des finances publiques, les ressources ordinaires ont augmenté de 11,2% à la faveur de la progression des recettes fiscales, qui a concerné les principales catégories d'impôt. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement ont été légèrement réduites. Aussi, malgré les charges afférentes à la compensation et celles supportées au titre des contributions versées à la CMR, le déficit budgétaire, prévu à 2,8% du PIB par la loi de finances, a été contenu à 1,7% du PIB et à 2,1% compte non tenu des recettes de privatisation. La réduction du besoin de financement du Trésor a permis, par ailleurs, de ramener le ratio de la dette directe à 57,4% du PIB, au lieu de 62,6% en 2005.

En ce qui concerne l'évolution monétaire, elle a été caractérisée par la quasi-stabilité des créances sur l'Etat, les concours à l'économie ayant en revanche marqué une expansion de 16,3%, imputable principalement aux crédits immobiliers et aux facilités de trésorerie accordées aux entreprises.

Compte tenu du renforcement de 15% des réserves de change, le rythme

d'accroissement de la masse monétaire s'est accéléré, atteignant 17% d'une fin d'année à l'autre. L'activité sur le marché des capitaux en 2006 a été marquée, notamment, par la poursuite de l'orientation haussière des principaux indicateurs boursiers observée au cours des trois dernières années. Toutefois, les cours ont marqué cette année une forte appréciation, qui semble disproportionnée par rapport aux performances réalisées par les entreprises cotées, et dont l'ampleur appelle à la vigilance quant aux risques qui seraient liés à la formation d'une bulle spéculative.

Dans ce contexte global, la politique monétaire a été conduite en 2006, dans le cadre du nouveau statut de la banque centrale, lui assignant la stabilité des prix comme mission fondamentale. Ainsi, le Conseil de la Banque qui a pris en considération les perspectives de la persistance des pressions sur les prix a décidé en avril de privilégier les reprises de liquidités sur appel d'offres, au taux de 2,50%, en tant qu'instrument principal d'intervention. Face à l'accentuation de ces risques, il a décidé en décembre de relever le taux des reprises de liquidité, le portant à 2,75%, tout en continuant à mener une politique monétaire vigilante.

Le cadre stratégique et opérationnel de la politique monétaire a été lui-même rénové en s'inscrivant dans le cadre des pratiques suivies par d'autres banques centrales, avec la mise en place d'un processus formalisé de préparation de la décision et d'un nouveau dispositif d'analyse et de prévision fondé sur une approche prospective des risques pouvant affecter la stabilité des prix. Ce dispositif intègre plusieurs indicateurs liés à l'inflation se rapportant à la sphère réelle, en plus des indicateurs monétaires et financiers. A cet effet, Bank- Al - Maghrib a procédé à la refonte de l'enquête de conjoncture en vue de renforcer son dispositif informationnel. Les analyses et prévisions de la Banque présentées au Conseil sont désormais rendues publiques dans un rapport trimestriel sur la politique monétaire.

Au plan opérationnel, les instruments de la politique monétaire ont été renforcés à travers la possibilité donnée à la banque centrale par le nouveau statut d'émettre et de racheter ses propres titres de créances, ainsi que par la reconstitution par la Banque de son portefeuille de bons du Trésor, dans le cadre du remboursement des avances consenties à l'Etat.

Le nouveau statut a également conféré à Bank -Al-Maghrib de larges attributions en matière de systèmes de paiement, en l'habilitant à prendre toutes mesures visant à faciliter les transferts de fonds et à veiller à la sécurité des systèmes et moyens de paiement. Dans ce cadre, la Banque a mis en place des systèmes de paiement performants. Ainsi, le Système des Règlements Bruts du Maroc (SRBM) qui a été introduit en septembre 2006 permet, en particulier, le dénouement des opérations dans des délais et des conditions de sécurité se rapprochant des pratiques internationales, ainsi que la réduction des risques de règlement susceptibles d'avoir une dimension systémique. De même, après l'échange des avis de prélèvements à travers le Système interbancaire marocain de télécompensation (SIMT), devenu effectif en 2005, le processus de généralisation de la télécompensation des valeurs s'est renforcé avec le déploiement de l'échange dématérialisé des chèques qui devrait intervenir pour l'ensemble des valeurs et des places du pays.

En outre, les campagnes que la Banque a menées à l'échelle nationale, en coordination avec les partenaires publics et privés, et destinées à renforcer la crédibilité du chèque et de la carte de crédit en tant que moyens de paiement, ont permis de formuler des recommandations en vue de l'amélioration du dispositif législatif et réglementaire en la matière. La Banque a également contribué de manière active à l'élaboration des textes relatifs à la lutte contre le blanchiment de l'argent et le faux monnayage.

S'agissant de la stabilité du système financier, Bank- Al-Maghrib a poursuivi en 2006 les efforts destinés à aligner le secteur bancaire national, au niveau de sa gestion globale, sur les meilleurs standards mondiaux. Ainsi, des avancées importantes ont été réalisées au titre de la consolidation de la solidité et de la rentabilité du système bancaire, de même qu'en matière de règles comptables et prudentielles. En outre, des progrès notables ont été accomplis dans le domaine de l'assainissement du pôle bancaire public et au niveau des créances en souffrance inscrites au bilan des banques. La Banque a également engagé des actions pour l'amélioration des relations des banques avec leur clientèle et ce, à travers le développement de la bancarisation, le renforcement de la transparence dans l'application des conditions bancaires, ainsi que par l'élargissement des services bancaires et la réduction de leurs coûts.

Bank- Al-Maghrib a en outre poursuivi les efforts tendant à faciliter les conditions de financement de l'économie en appelant les entreprises, notamment les PME, à rehausser la qualité de leur information financière et les banques à renforcer leurs dispositifs internes d'évaluation des risques. La banque centrale a par ailleurs organisé avec divers partenaires une large campagne de sensibilisation pour l'évaluation globale des différentes composantes de la problématique du financement bancaire de la PME. Dans le cadre de ce même objectif, Bank- Al-Maghrib a entamé la refonte en profondeur de l'ensemble des centrales d'information financière.

Les actions de la Banque ont également porté sur la facilitation de la résolution des litiges entre les banques et leur clientèle en poussant à la mise en place d'un système de médiation. Au plan des réformes, notre pays a réalisé dans les domaines économique et financier un saut qualitatif incontestable, que traduisent aussi bien l'intérêt grandissant des investisseurs étrangers que l'engagement croissant des opérateurs privés nationaux. Néanmoins, au

plan social, des fragilités subsistent et se reflètent, au demeurant, sur les indicateurs sociaux de notre pays.

Les réformes engagées dans le domaine de l'enseignement, le déploiement de l'Initiative Nationale de Développement Humain et la mise en place de l'Observatoire national de développement humain constituent à cet égard des atouts majeurs dans la lutte contre l'analphabétisme, la pauvreté et l'exclusion ainsi que pour le rehaussement du capital humain. Il reste cependant à les consolider davantage de manière à renforcer l'équilibre entre la croissance économique et le développement humain et se fixant des objectifs pour une réduction significative des déficits sociaux.

Par ailleurs, l'intégration de notre pays dans l'économie mondiale est en phase d'accélération et ses effets commencent d'ores et déjà à se manifester. Les mesures ponctuelles et l'ampleur des flux de capitaux appellent à davantage de cohérence du cadre réglementaire régissant les transactions financières avec l'étranger.

Les évolutions, aux plans interne et externe, imposent une clarification des choix quant à la réadaptation de notre régime de change et au programme des mesures à mettre en oeuvre pour une plus grande ouverture du compte de capital.

Cette orientation requiert une approche graduelle visant à en assurer les pré-requis, notamment l'établissement d'un environnement macroéconomique stable, l'amélioration de la compétitivité de l'économie et le renforcement de la solidité du système financier.

Ainsi, les progrès accomplis dans le domaine des finances publiques devraient être consolidés à travers l'approfondissement de la réforme fiscale dans le cadre d'une approche cohérente et à long terme. Cela nécessite la poursuite des mesures en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale et de la réduction des taux d'imposition. Il importe également de renforcer les actions visant à alléger le poids de la masse salariale et à réaménager le

système de compensation, afin d'assurer l'adéquation entre les recettes et les dépenses de l'Etat et de dégager les ressources nécessaires pour le financement des projets d'infrastructure de base.

Si notre économie a développé une certaine résilience face aux chocs externes, son maintien sur un sentier de croissance soutenable à long terme, dans un contexte d'ouverture, reste tributaire de mesures permettant de rehausser la compétitivité du tissu productif et de renforcer son potentiel. Cela passe par la mise en oeuvre de politiques sectorielles cohérentes et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation. Les différents plans sectoriels déjà adoptés constituent une évolution qualitative visant l'émergence de nouvelles activités et la restructuration de certaines branches. Il importe, toutefois, de délimiter les contours de l'intervention de l'Etat afin de ne pas favoriser des situations de rente.

En outre, il est impératif de poursuivre les efforts afin de conférer davantage de flexibilité au marché du travail ainsi que les réformes visant à améliorer l'environnement des affaires et à renforcer l'efficacité de la justice et de l'administration publique. En effet, le manque de transparence et le non respect des principes de bonne gouvernance qui peuvent affecter l'image de marque du pays et influencer les décisions des investisseurs aussi bien nationaux qu'étrangers, constitueraient de sérieux handicaps. Afin d'assurer une transition ordonnée, Bank- Al -Maghrib contribue, pour sa part, à l'effort d'approfondissement et de modernisation des marchés monétaire et des changes, pour faciliter la conduite de la politique monétaire tout en appelant les opérateurs à renforcer la gestion des risques.

De même, elle oeuvre, de concert avec la profession pour la modernisation du système bancaire, y compris le pôle public, qui devrait être à même de faire face à la concurrence découlant d'une libéralisation croissante des services financiers. La dynamique des réformes devrait également

se poursuivre et se consolider dans les autres composantes du système financier. Bank-Al-Maghrib, conformément aux dispositions de la nouvelle loi bancaire, est déterminée à oeuvrer dans le cadre d'une coordination entre les différentes autorités de supervision pour la préservation de la solidité du système financier national en vue de lui permettre de rehausser sa contribution à l'effort de développement économique et social et de réussir l'intégration croissante de notre pays au sein de l'économie mondiale.

Première réunion du Conseil National du Crédit et de l'Épargne

L'Economiste, 26-07-2007

I - Oualalou ambitionne un Maghreb financier

"INTÉGRATION financière entre les pays du Maghreb. Monnaie maghrébine unique..." Vous ne rêvez pas ! Vous avez bien lu. Les expressions ont été bien employées par le ministre des Finances et de la Privatisation Fathallah Oualalou, dans un discours proche d'un adieu devant les personnalités du monde de l'économie et de la finance marocaine, à l'occasion de la première réunion du Conseil National du Crédit et de l'Épargne tenue hier au siège social de Bank- Al - Maghrib à Rabat. Nouvelle version, conformément à la loi bancaire du 14 février 2006, de l'ancien Conseil National de la Monnaie et de l'Épargne qui a bouclé sa quinzième réunion l'année dernière. Plus globalement, le positionnement international de la place financière de Casablanca constitue l'un des trois chantiers majeurs annoncés par le gouvernement afin d'exploiter toutes les potentialités offertes par le secteur financier. Le niveau de développement et de maturité atteint par notre place financière ainsi que l'intérêt que lui portent de plus en plus les investisseurs et les émetteurs étrangers poussent à approfondir la réflexion sur le positionnement maghrébin voire international de la place de Casablanca.

Le ministre des Finances et de la Privatisation a rappelé, dans ce sens, qu'une demande d'une société de Bourse maghrébine ainsi que des projets d'implantation provenant de pays européens sont en cours d'examen. Plusieurs demandes pour l'autorisation de cotation d'émetteurs étrangers sur la BVC sont également en cours. Il a profité de cette occasion également pour souligner que le niveau de développement atteint par le secteur financier, les progrès accomplis en matière de réformes ainsi

que la solidité du cadre macro-économique permettent aux pouvoirs publics d'aborder une nouvelle génération de réformes visant essentiellement à intégrer le secteur financier tant au niveau international que régional.

Le processus entamé depuis les années 80 d'une manière ininterrompue s'est poursuivi avec l'assouplissement de la réglementation relative aux opérations de compte capital de la balance des paiements. «Le Maroc s'est engagé d'une manière ferme dans le processus d'intégration maghrébine, notamment à travers la dernière initiative appuyée par le FMI», martèle Oualalou. Un plan d'action a été déjà mis en place, lors de la dernière réunion du Comité d'experts maghrébins tenu en ce mois même. Il jette de facto les premiers jalons d'une intégration financière réussie. Il recouvre des mesures réalisables à court terme, les modalités de leur mise en œuvre ainsi que le rythme et l'ordre dans lequel devrait se dérouler l'intégration financière entre les pays du Maghreb. Oualalou a lancé également un appel à la communauté financière et bancaire à « adhérer pleinement à ce processus en vue de lui garantir toutes les conditions de succès ».

Le gouverneur de la Banque Centrale a, également, invité les banquiers de continuer leur ouverture sur le Maghreb et l'Afrique à condition d'y aller ensemble et «mettre une casquette marocaine au lieu de leur casquettes individuelles». Par ailleurs, Othmane Benjelloun, en tant que président du GPBM, a poussé plus loin le raisonnement sur l'intégration financière maghrébine. Il a précisé qu'avec l'appui du ministère des Finances, de BAM et celui de l'Union Européenne, l'objectif ultime est d'arriver à « une monnaie unique entre les pays du Maghreb ». «Cela pourrait prendre 5 ans, 11 ans comme pour l'Euro, voire plus » précise-t-il. A la

fin de son intervention, Fathallah Oualalou s'est félicité des réalisations de son équipe précisant que « le train est maintenant sur les rails...»

II – Jouahri tire la sonnette d'alarme

"IL ne suffit pas de mettre le train sur les rails [...], le plus important est de le conduire à son terminus. Pour ce faire, il faut bien accélérer la cadence des réformes". Cette réponse improvisée mais pleine de sens résume la position du gouverneur de Bank Al-Maghrib, Abdellatif Jouahri, par rapport à l'optimisme de Oualalou. Elle traduit son inquiétude par rapport au développement fulgurant des activités financières. «Les indicateurs financiers croissent tellement vite que cela nous fait peur. Nous craignons des tensions fortes sur les prix». Alors que la banque centrale prévoyait un total de crédit avoisinant les 28 milliards de DH pour 2007, les banques ont octroyé plus de 30 milliards de DH, au terme des 6 premiers mois de l'année seulement. Des réalisations qui ont pulvérisé même les prévisions du GPBM, qui tablait sur 45 milliards de DH.

On s'attend désormais à un total de crédit avoisinant les 60 milliards de DH. Quant à la masse monétaire (M3), elle a progressé à un niveau record de 19%, au moment où les prévisions initiales se situent généralement au-dessous de 10%. Jouahri n'a pas ménagé ses critiques: «Il est vrai que les pressions sur la demande sont de plus en plus conséquentes. Mais l'effet des bulles financières et immobilières est considérable sur l'activité de crédit». Il craint principalement les conséquences de ces deux bulles sur les niveaux de prix et les tendances inflationnistes. Face à cette situation «inquiétante», le gouverneur de Bank Al-Maghrib envisage de réunir les autorités de supervision des marchés financiers pour demander des explications. «J'ai lu moi-même des analyses boursières contradictoires dont j'aimerais connaître les détails. Je cherche également une explication pour les crédits

immobiliers qui couvrent jusqu'à 125% de la valeur du logement », affirme Jouahri.

Le wali fait aussi allusion aux formules de crédits immobiliers proposées, notamment BMCE Bank et BMCI, pour financer le noir. En insistant sur la transparence et le bon encadrement des marchés financiers, Jouahri a fait une bonne transition pour parler de la mission d'évaluation du secteur bancaire (FSA) que le FMI mènera en novembre prochain. «Nous devons montrer au FMI que nous avons résolu tous les problèmes évoqués dans son dernier rapport de 2002, et nous sommes en mesure de le faire. Les banques publiques, qui constituaient le talon d'Achille du secteur, sont désormais assainies, et la transition vers les normes Bâle II et IFRS va bon train», précise-t-il.

Avant de parler de ses craintes, Jouahri s'était longuement étalé sur les réalisations de la communauté financière: facilitation de l'accès des PME au financement bancaire (40% des financements aux entreprises), croissance des crédits au logement et à la consommation (33% des concours à l'économie). «Ces indicateurs attirent de plus en plus de banques étrangères vers le marché marocain. Après la résolution du problème des produits islamiques, nous avons reçu plusieurs demandes d'agrément, dont celle des Caisses d'épargne espagnoles», annonce-t-il.

Qu'en est-il des perspectives de développement du secteur bancaire pour la décennie à venir? Jouahri a rejoint Oualalou dans sa vision sociale en insistant sur le potentiel de la petite épargne et de la banque assurance. Sans oublier le rôle du levier fiscal pour booster l'épargne à long terme. «Nous serons confrontés à de nouveaux défis liés à la régionalisation et à l'intégration internationale du système financier. Pour y faire face, nous sommes obligés d'accélérer la cadence de réforme», conclue-t-il.

Caisse de Dépôt et de Gestion : la poursuite des chantiers de restructuration

L'Economiste du 28-03-2007

I- Les premiers effets de la filialisation :

Le groupe CDG poursuit son projet de restructuration et de réorganisation tous métiers confondus. L'ensemble de ses filiales est désormais regroupé autour de trois structures fédératrices. Il s'agit en l'occurrence de Fipar Holding pour les participations stratégiques minoritaires, CDG développement pour les activités non financières et CDG Capital pour les métiers de la finance. Sans oublier les filiales financières indépendantes (CIH, Maghrébil...) «Nous avons créé ces holdings pour mieux maîtriser l'évolution de nos métiers. Mais leur légitimité provient de leur appartenance au groupe CDG qui canalise leurs performances in fine», indique d'emblée Mustapha Bakkouri, PDG du groupe, lors de la séance habituelle de présentation des résultats tenue le 27 mars à Rabat. L'année dernière a été marquée par le regroupement des activités de dépôt et de consignation dans un pôle à part. Ils étaient auparavant inclus dans les fonds de prévoyance affiliés au groupe. Cette nouvelle structure est principalement dédiée à la promotion de l'épargne et regroupe la direction des Consignations et celle des Activités bancaires règlementées.

Les dépôts issus de la clientèle réglementée sont ressortis à 42.12 milliards de DH, en hausse de 1.3% par rapport à 2005. En revanche, le portefeuille obligataire du groupe s'est déprécié de 6.7% à 30,34 milliards de DH. La plus forte progression des ressources (+27%) concerne portefeuille de participations et placements qui totalise 12.6 milliards de DH. Le bilan total du groupe CDG s'élève in fine à 54,7 milliards de DH, en hausse de 8.7%. Ceci dit, les indicateurs financiers du groupe sont en nette progression. Son PNB a cru de 45% à 1.91 milliards de DH. Quant au résultat

net, il a bondi de 50% à 2,5 milliards de DH. La CDG versera au fisc 872 millions de DH au titre de l'IR. La séparation des activités de prévoyance coïncide avec l'intégration de nouvelles caisses de retraites internes dans le régime du RCAR (Régime commun des allocations de retraites). La dernière en lice était celle de Jlec intégrée en janvier 2006. En attendant, les cotisations de la caisse de retraites ont progressé de 15.3% à 12,88 milliards de DH. Quant aux prestations, elles ressortent à 13.66 milliards en hausse de 6,6%. Ses placements ont augmenté de 5.8% à 42.7 milliards de DH.

Le deuxième organisme de prévoyance de la CDG, CNRA, mise toujours sur son produit phare, Recore. Il a drainé un chiffre d'affaires de 171 millions de DH (+18%) pour des prestations de 53 millions (+4.6%). Cependant, le régime supporte le fardeau des rentes accidents de travail et accidents de la circulation, dont les chiffres d'affaires sont inférieurs aux prestations. Il dispose d'un portefeuille de placement de 2.41 milliards de DH, soit une baisse de 5,4% par rapport à 2005.

Parallèlement à ces activités financières, le groupe CDG concentre ses investissements industriels et de services dans sa holding CDG Développement. Celle-ci a bouclé l'année en réalisant plusieurs projets structurants. Il s'agit notamment des sociétés d'économie mixte implantées dans les villes de Casablanca et Marrakech, de la société d'aménagement de Zenâta. Le groupe a également mis en place un fonds d'investissement touristique baptisé Madaif. Il regroupera plusieurs actifs de la CDG et sera doté de plus de 2.5 milliards de DH. Les filiales de CDG Développement sont scindées en quatre catégories de métier. A commencer par l'ingénierie, l'aménagement et la promotion. Cette activité a d'ailleurs été marquée l'année dernière par la prise de

participation de CGI dans les projet Marina Casablanca et Chrifia à Marrakech. Metz (ex-Maroc Hôtels & Villages) s'est engagées dans les projets CasaShore, Gueznaya à Tanger et Zahrat Annakhil à Marrakech. Elle démarrera le mois prochain les travaux du projet touristique Oued Fès. Sans oublier l'aménagement du littoral entre M'diq et Fnideq. Dans ce même métier, CDG Développement renforce sa présence dans la gestion des parcs de stationnement à travers la réorganisation d'Exprom et la création de la Compagnie générale des parkings.

La deuxième ligne de métiers n'est autre que le tourisme. Outre Sogatour qui développe sensiblement ses performances, les autres filiales (Sothermy, Royal golf de Fès) sont en réorganisation. La troisième filière est dédiée aux métiers du bois et aux projets de développement durable. Elle verra la naissance d'une nouvelle filiale (société forestière de la CDG) dédiée à la révision du modèle de sylviculture au Maroc. Les autres structures se portent tant bien que mal. En effet, l'activité de cellulose du Maroc dépend de plus en plus de l'importation du bois à des coûts élevés. Alors que Papelera Tetuan est obligée de baisser ses prix pour contrer la concurrence de l'import. La dernière filière est dédiée aux grands projets urbains et services aux collectivités. Elle regroupe deux structures embryonnaires, à savoir Acacia net et l'Agence d'urbanisation et de développement d'Anfa.

II-CDG Capital: «2006, l'année de l'Asset management»

A peine dix mois d'activités, CDG Capital s'est vite érigée comme banque d'investissement de référence dans le paysage financier du Royaume. Avec un résultat net qui dépasse 150 millions de DH, un produit net bancaire de 268 millions de DH environ, Mustapha Bakkouri, président du groupe CDG (Caisse de dépôt et de gestion), a de quoi se réjouir! Il n'a d'ailleurs pas caché sa satisfaction lors de la présentation des résultats de son groupe, hier, au siège

social de CDG Capital. «Je tiens à rappeler avant de commencer la présentation de ces résultats que le démarrage effectif de CDG Capital a été en mars 2006, avec ses 4 métiers phare: Activités de marchés, Corporate finance, Gestion d'actifs, Services bancaires & financiers et ses trois filiales spécialisées: CD2G (gestion collective), SafaBourse (intermédiation boursière) et Maghreb Titrisation», annonce d'emblée Bakkouri.

Depuis le transfert de l'activité bancaire concurrentielle à CDG Capital, toutes les activités de marché ont connu un développement important, avec notamment une place de leader sur le marché des bons du Trésor (statut d'Intermédiaire en valeurs du Trésor – IVT-), et un positionnement fort sur le placement des émissions privées. En matière de services bancaires et financiers (tenue de comptes, placements, financement, custody,...), la banque a élargi la panoplie de son offre adaptée et personnalisée. La banque d'investissement du groupe CDG a également profité de son expertise en termes de gestion d'actif en développant des styles de gestion variés à la fois sur le marché actions et sur celui des taux. Sa filiale dédiée à ce métier, CD2G (2e de la place), a plus que doublé ses résultats en 2006. Son résultat net est passé de 31 millions de DH en 2005 à pratiquement 67 millions. «L'année 2006 a été l'année de la gestion d'actifs par excellence», affirme le président du groupe.

CDG Capital a également participé à plusieurs opérations financières majeures de la place tout au long de l'année dernière. De la privatisation de la Somathes à l'introduction en Bourse et à la participation aux syndicats de placements (Addoha, Colorado, HPS..) en passant par des émissions obligataires (ONCF, Taslif) ou encore le financement de projet de la Samir et de refinancement de dette en devises de Méditel, 2006 a été riche et chargée pour l'activité Corporate finance qui a assuré le montage de ces projets complexes. Les activités de marché ont profité également d'un contexte favorable. SafaBourse a réalisé

un volume transactionnel de 31,49 milliards de dirhams, soit une progression de 517% par rapport à 2005. Dans le détail, l'exercice s'est ouvert sur l'opération accordéon du CIH, qui a contribué à hauteur de 19% du chiffre d'affaires intermédiation, et s'est poursuivi par une participation importante dans 5 opérations d'introduction en Bourse (Cartier Saâda, Addoha, Colorado, Fenié Brossette, HPS) sur 10 enregistrées par le marché en 2006. La gestion privée s'est nettement développée avec des actifs sous gestion d'un montant global de 1,3 milliard de DH contre 508 millions un an auparavant. Le résultat net de la société de Bourse a été quasiment multiplié par 6, passant de 6 millions de DH à 35,5 millions.

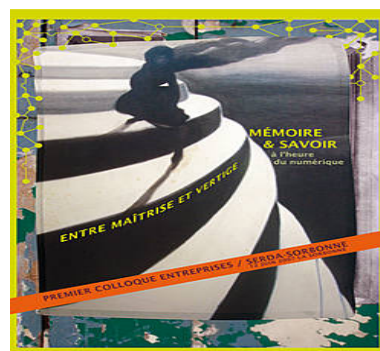
Pour ce qui est des autres activités financières, Maroc Leasing poursuit ses chantiers structurants, l'activité a connu une hausse de 20% et un résultat net de 44 millions de DH, soit une hausse de 50%. Le secteur d'assurance et de réassurance a connu également un développement important durant l'année 2006. Atlanta a enregistré un résultat net de 261 millions de DH, soit une hausse de 73%.

Par ailleurs, le résultat net de Sanad s'est établi à 211 millions, soit +14%. La SCR a connu également « une année de très bonne facture » malgré les nouveaux arrêtés qui ont vu le jour depuis début 2006 et la libéralisation des tarifs de l'assurance en juillet de la même année. Le résultat net a bondi de 50% pour s'établir à 188 millions de DH.

Mémoire et Savoir entre maîtrise et vertige

Bruno Texier et Guillaume Nuttin

Colloque « Mémoire et Savoir » - 12 juin 2007 - Paris
Archimag, Septembre 2007



« Entre trop et trop peu, entre maîtrise et vertige, l'heure du numérique bouscule notre façon d'organiser la mémoire et le savoir. La dématérialisation en voie de généralisation ne change pas seulement notre façon de travailler. Elle révolutionne l'accès aux connaissances, ouvre de nouvelles perspectives et oblige au changement. Les approches segmentées par l'archivage, la documentation, la GED ou la gestion des connaissances ne sont plus suffisantes aujourd'hui pour répondre aux enjeux des décideurs : le développement du capital immatériel des entreprises et des organisations, un impératif d'efficacité et de compétitivité et, enfin, le développement humain de la personne au travail».

■ Mémoire et savoir:

Deux concepts qui n'en finissent pas de se croiser, de s'opposer, de se confondre et de se réfléchir. A l'initiative de Serda et du master Gestion des connaissances numérisées de l'université Paris Sorbonne (Paris IV), des philosophes, un neurologue, un musicien, une archiviste, un informaticien, un psychiatre étaient invités à plancher sur ce couple complexe lors du colloque Mémoire et Savoir le 12 juin dernier à Paris. Une première table ronde a permis à Jean-Michel Besnier, professeur de philosophie de cette université, de préciser que, dès le XIIe siècle avant J.C., les Grecs avaient forgé un premier symbole de la mémoire : la déesse Mnémosyne. Cette sacralisation prit son essor avec la poésie, dont les stances pouvaient être déclamées, de mémoire, pendant des heures...

■ Connaissance

« La mémoire est le vestige de la connaissance », soulignait Michel Authier, inventeur des arbres de connaissance, qu'il définit ainsi : « **Les arbres de connaissance ne sont pas une représentation des connaissances, mais une représentation des porteurs de connaissance** ». La mémoire est avant tout une technique qui prévalait jusqu'à l'invention du livre, au XVe siècle, et qui permettait aux élèves de Saint-Thomas d'Aquin de réciter des cours plusieurs années après les avoir écoutés ! « Emergence du livre et effacement de la mémoire sont liés », selon Michel Authier, qui rappelle la dualité de l'étymologie du mot connaissance : Le bon savoir et le naïtre avec – co-naissance. A ses yeux, la connaissance peut être comprise comme « une mémoire quasi-corporelle qui permet de surmonter les épreuves du réel ».

■ Les trois âges de l'informatique

De la philosophie aux outils les plus modernes il n'y a qu'un pas que Frédéric Soussin, responsable du développement du Cnam de Pau, a franchi en rappelant les trois âges de l'informatique : l'informatique centralisée, l'informatique Bull plus interactive, et Internet, en particulier le web 2.0 qui pose, de façon inédite, la question des producteurs de savoirs. Désormais, les consommateurs d'Internet ne sont plus condamnés à recevoir des informations provenant d'un

« *ordinateur bunker* » du premier âge de l'informatique, mais deviennent eux-mêmes des créateurs d'information du troisième âge de l'informatique. Que fait-on alors de savoir ce que l'on fait de cette profusion d'informations. Frédéric Soussin mise sur l'intelligence collective et la circulation des savoirs. Pierre - Marie Pons, consultant en management, plaide également pour une diffusion de l'information, voire une « *transgression* » capable, selon lui, de créer de l'innovation. Adeptes du mouvement, il estime que le risque est la condition de l'invention.

■ Règles du jeu

Même son de cloche pour Didier Lambert, directeur des systèmes d'information chez Essilor et président du Cigref (Club informatique des grandes entreprises françaises) : « en France, les étudiants n'apprennent pas à travailler en équipe, alors que cela fonctionne très bien dans d'autres pays... ». Ce plaidoyer pour les réseaux de connaissance trouve son application dans le management économique : « une entreprise, c'est une multitude de métiers, mais ce sont surtout des flux et des stocks. Il faut accélérer les flux d'information. C'est devenu la règle du jeu ».

Analysé et évalué à travers le prisme de ses manifestations extrêmes – amnésie et hypermnésie – le concept de mémoire se dévoile au cours de la seconde table ronde. Cette grille de lecture permet de confronter son expression physiologique, via l'éclairage didactique et illustré du neurologue Bernard Gueguen, et sa manifestation au sein du cadre précis de l'archivistique, explicitée par Catherine Pétilat, responsable du centre des archives contemporaines à Fontainebleau. L'archiviste souligne d'abord le rôle fondamental de la notion de sélection, voisine délibérée de celle d'oubli, et remise en cause par les nouvelles technologies numériques. Alors que cette sélection s'imposait naturellement à l'époque des archives papiers, « avec la dématérialisation, les vieux démons sont de retour : pourquoi trier, pourquoi faire une sélection puisque la question de

REPERES 15 / NTIC - GRH

l'espace physique ne se pose plus? ». Par ailleurs, et évoquant la nécessité des métadonnées dans les processus actuels d'archivage, la conservatrice précise que « **l'information n'a de sens que contextualisée** », tissant ainsi le lien entre archivistique et hypermnésie.

Bernard Gueguen fait écho au rôle essentiel joué par le contexte dans le fonctionnement de la mémoire. C'est l'agencement de la mémoire contextuelle et de la mémoire sémantique, celle des concepts, qui constitue cette « *conscience de l'action en cours* » qu'est la mémoire du travail. Et le neurologue de briser l'illusion d'une mémoire qui stocke, d'une hyper mémoire : « **chaque souvenir est une re-création, il n'y a donc pas de souvenir fiable** ». Se définissant lui-même comme « *philosophe de l'info sphère* », Jean-Gabriel Ganascia, professeur en intelligence artificielle rappelle que le web lui-même se prête à cet équilibre périlleux entre les deux extrêmes de la mémoire et montre que les dispositifs structurant la Toile découlent eux aussi d'une alchimie complexe entre oubli et hypermnésie : « *Hypertextualité et nouveaux modes de lecture induits par le numérique ont déjà été explorés par les néostructuralistes, comme Dérída par exemple* ».

Clôturent le débat, Jacques-Antoine Malarewicz, à la fois psychiatre et consultant, réproouve l'utilisation du terme de mémoire indifféremment pour l'individu et l'entreprise. « **La mémoire permet de construire son identité : plus nous nous souvenons, plus nous sommes capables de nous projeter dans l'avenir** », expliquait le neurologue Bernard Gueguen. Jacques-Antoine Malarewicz reprend ce rôle fondateur de la mémoire individuelle pour la distinguer de la mémoire commune : « **Le présent crée le passé qui justifie le présent en ce qui concerne l'individu, alors que la mémoire collective ne sert que le présent** ».

Un exemple d'administration électronique « partagée »: la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics sur le portail e - Bourgogne

B. Domeyne, Directeur départemental à la Trésorerie générale de la Région Bourgogne,
L.F. Fleri, Chef de projet e-Borgogne au Conseil régional de Bourgogne,
A. Foucret, Chef du Pôle national dématérialisation Hélios à la DGCP,
E. Spinat, Chef de projet informatique, Pôle national dématérialisation Hélios à la DGCP,
F. Trinh, Directrice des marchés publics du Conseil régional de Bourgogne

Revue du Trésor n° 10, Octobre 2006

L'administration électronique est un levier majeur de la réforme de l'Etat. Le Plan stratégique de l'administration électronique pour la période 2004-2007, décidé par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 2 février 2004, traduit la nécessité de donner un cadre pluriannuel, cohérent et coordonné au développement de l'administration électronique dans notre pays. C'est le gage d'une réelle mobilisation, dans la durée, autour des objectifs fixés rendre l'Administration plus efficace, plus proche, plus transparente, plus facile d'accès pour l'ensemble des usagers.

L'administration électronique pour tous constitue en effet un puissant facteur de modernisation des collectivités publiques. Elle va modifier profondément les procédures administratives, en enrichissant le travail des agents, au profit d'une administration en réseau, affranchie du papier et d'un fonctionnement souvent trop cloisonné. Cette administration plus réactive doit favoriser, grâce à l'émergence d'un environnement plus sûr, le développement de la confiance de nos concitoyens dans le recours à Internet, tout en contribuant de façon déterminante à la simplification de leurs relations avec l'Administration.

Le portail e-Bourgogne s'inscrit dans cette démarche. L'Etat, représenté par la Direction générale de Modernisation de l'Etat (DGME, ex-ADAE) a passé une convention avec la région de Bourgogne pour lui confier, sur la base d'un financement paritaire, l'expérimentation nationale d'une plate-forme électronique de service : c'est le projet ADELE n° 73.

Mais la dématérialisation n'a de sens que si les documents électroniques peuvent être transmis jusqu'au bout de la chaîne administrative et financière, sans matérialisation : c'est le sens de l'association entre le projet e - Bourgogne, le projet de télétransmission Fast de la CDC et le Pôle national de dématérialisation de la Direction générale de la Comptabilité publique (projet ADELE n° 71).

Bourgogne, un programme triennal d'administration électronique pour des services de proximité aux usagers

E-Bourgogne est une plate-forme électronique de services conçue pour fournir aux entreprises et artisans, aux associations et à l'ensemble des organismes privés ou publics les moyens d'accéder à des procédures administratives facilitées. Elle est destinée, à terme, à porter des services fournis par l'ensemble des organismes chargés d'une mission de service public présents sur le territoire de la Bourgogne et contribuer à servir de cadre de référence pour l'essaimage de l'expérimentation à d'autres régions ou inter - régions.

Le conseil régional de Bourgogne en tant que maître d'ouvrage assure la coordination du développement de ce projet auprès des autres entités publiques de Bourgogne, en partenariat avec la DGME, la préfecture de région (SGAR) et les services déconcentrés de l'Etat en Bourgogne. Il assure une mission de

coordination auprès des organismes des sphères économique, sanitaire et sociale. Opérationnelle depuis le 1er janvier 2005, la plate-forme accueillera, sur un programme triennal 2005-2007, les services suivants:

- le dossier unique d'aide aux entreprises, permettant à chaque acteur économique, en fonction de ses besoins de formuler en une seule fois ses demandes d'aides;

- le « guichet unique » de demande de subvention;

- l'orientation et la formation professionnelle; les services aux lycéens, les informations et services liés aux transports en commun, la vie sportive et culturelle;

- les services de changement d'adresse et d'état civil;

- l'élaboration de systèmes d'informations territoriaux et la géo-localisation des services publics;

- et la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics, qui se traduit notamment par la création « d'une salle régionale virtuelle des marchés publics » sécurisée, d'un espace « entreprises » et d'un espace « entités publiques » doté d'outils de travail collaboratif.

L'adresse Internet de la plate-forme est : <http://www.ebourgogne.fr>

Pourquoi dématérialiser les procédures de marchés publics?

Le Code des marchés publics prévoit que deux procédures doivent obligatoirement être dématérialisées au 1er janvier 2005 :

- tous les avis d'appel à la concurrence d'opérations supérieures à 230 000 € HT doivent être transmis au BOAMP par voie électronique;

- les collectivités ne peuvent plus refuser à un candidat qu'il remette

REPERES 15 /NTIC-GRH

une offre par voie électronique, dans le cadre d'une procédure formalisée (appel d'offres, procédure négociée...). Il s'agit d'une contrainte technique conséquente car les collectivités doivent assurer la sécurisation des transmissions d'offres telles qu'imposées dans les procédures d'appels d'offres :

- * il faut donner « date certaine » à la réception des offres (problème d'horodatage);

- * il faut être sûr de l'origine du pli (problème d'authentification de la signature);

- * il faut que seul le président de la commission d'appel d'offres puisse ouvrir l'offre.

Ces contraintes, aisément satisfaites par l'envoi en recommandé d'un support papier, sont très difficiles à respecter lorsque l'on utilise les échanges électroniques. La seule solution techniquement fiable consiste à solliciter les services d'une société spécialisée (dite « tiers de confiance) qui va assurer la sécurisation des échanges, certifier les date et heure de réception et l'origine des offres.

La région Bourgogne et 1 309 entités publiques de la région se sont regroupées dans le cadre du projet pour répondre à cette contrainte réglementaire, mais aussi aller au-delà, c'est-à-dire faire de cet outil un produit de simplification des procédures d'achats publics. La démarche proposée est double : d'une part, répondre aux contraintes réglementaires imposées pour les procédures formalisées (appels d'offres) et, d'autre part, mettre à la disposition de toutes les entités publiques partenaires, quelle que soit leur taille, un outil permettant de mettre en ligne tous leurs besoins d'achats traités en procédure adaptée (marchés publics se situant en dessous du seuil des 230000€ HT, marchés à procédures adaptées MAPA) de l'article 28 du Code des marchés publics. L'intérêt de ce projet est tout autant pour les collectivités que pour les entreprises candidates aux consultations.

Le projet regroupe donc 1.309 entités publiques de la région en un seul groupement de commandes. Il s'agit de la

quasi-totalité des collectivités de plus de 2.000 habitants, les principales villes et collectivités, les EPCI, syndicats, les quatre conseils généraux, le Conseil régional, les OPHLM, les hôpitaux, les universités. Avec le conseil régional de Bourgogne, elles assurent la co-maîtrise d'ouvrage du projet. Elles représentent un potentiel de 25 000 marchés en ligne par an. e-Bourgogne garantit le respect de l'ensemble des principes fondamentaux de la commande publique : égalité de traitement des candidats, transmission des offres en toute sécurité et transparence des échanges.

Ce qui change pour les collectivités adhérentes

Mise en ligne le 1^{er} janvier 2005, la salle des marchés publics e-Bourgogne, c'est, dans un premier temps, la réponse à une contrainte imposée aux collectivités par le Code des marchés publics.

C'est aussi un outil mutualisé qui permet aux collectivités, quelle que soit leur taille, de mettre en ligne tous leurs besoins d'achats, en procédures formalisées (MAPF) comme en procédure adaptée (MAPA). Un outil dédié à une communauté métier qui permet non seulement la mise en ligne de marchés, mais aussi l'échange inter- collectivités, le recours à des conseils d'experts, la gestion automatisée des CAO ou encore l'accès à une base documentaire devenue un véritable lieu - ressource pour les professionnels de l'achat public. Grâce à la mutualisation des moyens, e-Bourgogne a également permis une substantielle économie de deniers publics. En effet, on peut estimer que si les 1 309 entités publiques du groupement de commande avaient investi chacune dans une solution de dématérialisation, les coûts auraient été multipliés par trois. A noter également que ce sont d'importantes économies de papier, de frais de reproduction et de coûts postaux qui sont réalisées. Enfin, le paysage de l'achat public bourguignon a gagné en clarté et homogénéité pour un public d'entreprises directement concerné. Aujourd'hui, près de 6 200 entreprises

sont inscrites sur la plate-forme, ce qui constitue un réel cadre de concurrence.

Ce qui change pour les entreprises

Les entreprises qui participent aux appels d'offres ont accès à l'ensemble des offres publiques régionales à partir d'une seule adresse. Il leur suffit de disposer d'un ordinateur et d'une connexion à l'Internet haut débit. Elles utilisent ainsi une véritable salle de marchés virtuelle des appels d'offres publics régionaux.

L'utilisation du service est entièrement gratuite : inscription sur la plate-forme et constitution des dossiers propres à l'entreprise consultation des offres; téléchargement des dossiers; transmission des réponses; résultats d'attribution ; accès à un espace collaboratif par chantier pour pouvoir, si nécessaire, stocker les comptes rendus, les procès-verbaux de réception et autres pièces et échanges avec la personne publique. Le process est le suivant : l'entreprise crée un compte personnel. Elle peut, dès son inscription, mettre en ligne ses attestations fiscales et sociales, valables pour l'année en cours, ses attestations d'assurance civile et professionnelle, son extrait Kbis. Elle précise quel type de marché l'intéresse à partir d'une liste et pour quelles zones géographiques. L'entreprise ainsi inscrite recevra directement les avis de marchés qui l'intéressent. Elle en sera informée par mail, fax ou SMS. Elle peut consulter et éventuellement télécharger tous les cahiers des charges. Elle remplit ses pièces et les renvoie par le même canal. Elle reçoit instantanément un courrier de réception de l'offre avec un système d'horodatage. L'entité publique ouvre ces offres; lorsqu'elle attribue le marché, elle notifie sa décision au candidat par la voie électronique.

Pour les entreprises, l'amélioration de l'efficacité du travail est très importante. Elle peut répondre 24 h/24 et 7 jours/7 aux appels d'offres. Les pièces fiscales et sociales justificatives des entreprises nécessaires aux réponses sont fournies une seule fois au moment de l'inscription

sur la plate-forme. Elles sont déposées dans un coffre-fort électronique. Ainsi, les entreprises ne sont plus obligées de se déplacer pour retirer les dossiers ou pour transmettre leur offre.

Surtout, la simplification des procédures des MAPA (simple échange de devis et émission d'un bon de commande) devrait permettre à l'entreprise de multiplier les possibilités de soumissionner et ainsi favoriser la concurrence, source d'économies.

Le Conseil régional et ses partenaires — chambres consulaires, branches professionnelles — ont veillé à accompagner les entreprises. Ont ainsi notamment été mis en place, outre la formation de référents (cf. *infra*), des ateliers pour tester la plate-forme, la mise à disposition d'ordinateurs avec connexion à l'Internet dans les organismes relais, la mise à disposition d'une assistance téléphonique pour répondre à toutes les questions liées à l'utilisation de la plate-forme.

Le rôle du Trésor Public : expertise juridique et technique

Progresser de façon significative en matière de dématérialisation dans le secteur public local constitue l'un des objectifs du contrat pluriannuel de performance du Trésor Public 2006-2008. Celui-ci prévoit, sur la période du contrat, la signature de près de 1 600 conventions de dématérialisation avec les collectivités et établissements publics locaux. Le Trésor Public est donc un partenaire naturel du Conseil régional sur le projet e-Bourgogne, qui s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une Convention de services comptables et financiers signée le 17 juin 2004.

La dématérialisation des pièces des marchés publics est pilotée conjointement depuis l'origine (avril 2004) par la trésorerie générale de région et le Pôle national dématérialisation de la DGCP, en étroite concertation avec la chambre régionale des comptes de Bourgogne. Le

lien avec le niveau national (Cour des comptes, DCME) est assuré par le Pôle national dématérialisation. Les trésoreries générales de département sont associées aux travaux du Comité de pilotage du projet. Le Trésor Public apporte son expertise technique en la matière: il veille à ce que la dématérialisation des marchés publics se fasse dans le respect des principes définis par les partenaires (associations nationales d'élus et d'ordonnateurs, administrations centrales de l'Etat et Cour des comptes) dans une convention-cadre nationale qui a été publiée le 4 octobre 2005.

L'expérimentation de la dématérialisation des PJ des marchés : le mandatement et le paiement

Rappel : dans chaque collectivité ou établissement public local, le mandatement est assuré par un logiciel financier interfacé avec les logiciels de gestion financière et comptable du Trésor Public (RCT, CLARA, HTR, etc.).

Ces logiciels anciens seront remplacés d'ici à 2008 par Hélios, programme de la DGCP visant à refondre les applications informatiques de la gestion du secteur public local en une application unique. Dans une première phase, la dématérialisation est axée sur les pièces justificatives qui représentent pas moins de 300 millions de feuilles de papier échangées chaque année entre les 116 000 ordonnateurs locaux, les 3000 trésoreries et les 26 chambres des comptes. La seconde étape, avec le Protocole d'échange standard (PES) d'Hélios version 2, portera sur la dématérialisation des données de prise en charge, c'est-à-dire des titres, mandats et bordereaux de prise en charge comptable. Le périmètre de l'expérimentation concerne à ce stade les pièces issues de la consultation (i.e. pièces initiales du marché, voire contractuelles si elles peuvent être signées électronique-ment). Ces pièces sont transmises par l'ordonnateur au comptable parallèlement au premier mandat.

L'expérimentation de dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics sur le portail e-Bourgogne s'inscrit donc dans l'étape I des expérimentations avec tiers de transmission sécurisée actuellement menée par la DGCP (Pôle dématérialisation Hélios) avec huit collectivités et établissements.

L'expérimentation e-Bourgogne a recours au tiers de transmission sécurisée FAST (pour fournisseur d'accès sécurisé transactionnel) de la CDC qui fournit une solution intégrée permettant aux acteurs publics d'échanger électroniquement des actes avec des partenaires en toute sécurité, comme c'est déjà le cas avec la préfecture en matière de contrôle de légalité, projet pour lequel FAST est aujourd'hui « homologué ».

Concrètement, FAST permet d'acheminer de façon sécurisée, en assurant la reconnaissance de l'émetteur et du destinataire du message, d'horodater, voire d'archiver des données et documents dématérialisés, ou encore de crypter les transmissions entre administrations. Connecté aux plateformes du ministère de l'intérieur (ACTES) et du ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie (Hélios), l'outil permet d'échanger des actes administratifs soumis au contrôle de légalité d'une part, et de transmettre des pièces justificatives dématérialisées (étape 1) et données de prise en charge (étape 2) entre les collectivités et leur trésorerie, d'autre part.

Le portail FAST est donc utilisé pour la transmission des pièces à l'ordonnateur, puis après validation au Trésor Public. Le pouvoir adjudicateur de la collectivité se connecte au portail e-Bourgogne. S'il est autorisé (synchronisation d'annuaire de FAST vers e-Bourgogne) un bouton « envoyer » lui permet de se « débrancher » sur le portail FAST.

Les champs suivants seront prérenseignés sur le portail FAST:

— numéro de marché;

— objet = titre de la consultation; commentaire = objet du marché.

Dans le cadre du premier mandatement, le numéro de mandat correspondant sera à saisir sur le portail FAST avant transmission sécurisée vers le poste comptable du Trésor via FAST. Le tiers de confiance valide les signatures de la personne responsable du marché (PRM) et du titulaire du marché.

A l'issue de ces opérations de mandatement, le comptable pourra effectuer son visa informatique. Dans un premier temps, les bordereaux de mandats et mandats continueront d'être transmis sous forme papier. Le comptable du Trésor sera averti par mail du positionnement sur le portail des pièces justificatives des marchés publics joints aux mandats concernés. Il lui suffira de cliquer sur le lien hypertexte pour accéder en toute sécurité à ces pièces, afin d'effectuer son visa.

Dans un deuxième temps, avec le Protocole d'échange standard version 2 d'Hélios, la collectivité adressera dans un même envoi ses mandats dématérialisés (selon le protocole PES V2) et ses pièces justificatives, objets comptables (mandats PES V2) et pièces justificatives étant reliés par un identifiant dont la collectivité doit garantir l'unicité. En fin d'exercice, un CD - Rom sera produit par le tiers de transmission sécurisée, pour le compte du comptable et sous sa responsabilité, afin d'être intégré au compte de gestion sur pièces destiné à la chambre régionale des comptes. A partir de ces principes, il est convenu de rédiger un accord local « type » à partir de la convention-cadre nationale expérimentale de dématérialisation des pièces justificatives de marchés publics publiée début octobre 2005.

Pour chaque collectivité, ce formulaire d'accord local devra être signé par les trois partenaires — collectivité, Trésor Public (comptable et TPG) et la chambre régionale des comptes — afin de formaliser l'accord des parties sur les modalités de cette dématérialisation.

Il a été convenu de choisir pour l'expérimentation un nombre limité de postes comptables, à partir de collectivités volontaires. L'expérimentation concernera 2 à 3 postes comptables par département (15 pour la région) et 2 ou 3 CEPL volontaires par poste comptable, soit 25 collectivités au total, de toute taille et de toute catégorie. Celle-ci a commencé l'été 2006. A l'issue de cette expérimentation, un bilan sera dressé fin 2006 pour valider la faisabilité d'une généralisation à l'ensemble des collectivités intéressées pour 2007. La dématérialisation sera par ailleurs étendue dans une seconde étape aux pièces d'exécution des marchés. Cette dématérialisation est néanmoins complexe et nécessite d'importants travaux préalables, au regard de la multiplicité des systèmes de facturation des entreprises, de la diversité et la complexité des pièces justificatives concernées, de la diversité des logiciels financiers des collectivités et de la problématique plus générale de la chaîne de la dépense publique.

La conduite de changement par l'accompagnement d'actions de formation professionnelle et de sensibilisation

La dématérialisation des achats publics se traduit par une évolution profonde de l'environnement et des méthodes de travail des différents acteurs : entreprises, pouvoir adjudicateur, comptables publics, chambre régionale des comptes. Cette évolution des procédures de travail induit un accompagnement fort par des actions de formation professionnelle et la mise en oeuvre d'une campagne de sensibilisation.

Pour les agents des CEPL

Un plan de formation ambitieux a été engagé puisque 1 600 agents auront été formés entre le 1er janvier 2005 et le 30 juin 2006 sur des actions d'initiation et de perfectionnement.

Les actions de formation mises en oeuvre ont associé pédagogie et exercice pratique

avec en finalité l'appropriation par les utilisateurs de la salle des marchés publics. Elles se sont déroulées autour des thèmes suivants : connexion au site, création et identification de sa collectivité et de ses agents, mise en ligne d'une consultation et cryptage des opérations, suivi et dépouillement, utilisation d'un certificat électronique, etc.

Enfin, des kits de formation ont été réalisés à destination des deux populations utilisatrices : les entités publiques et les entreprises. Ces kits reprennent les pages écran de la salle des marchés publics et précisent chacune des étapes à réaliser (jeu de navigation, éléments de saisie attendus, pratique et manipulation demandées). Ils constituent une première approche d'une formation ouverte et à distance intégrant les fondamentaux du *e-learning*.

Pour les entreprises

Un plan de formation et de sensibilisation pour les entreprises a été mis en place en partenariat avec les organismes consulaires et représentatifs auprès des 45 chargés de mission TIC pour les CCI, CRCI, CAPEB, FFB, et 30 actions de formation animées sur les quatre départements bourguignons, sous co-maîtrise d'oeuvre organismes consulaires et conseil régional de Bourgogne, étaient en cours jusqu'à fin juin 2006.

Pour les agents du Trésor

La formation revêt également des enjeux très importants 130 postes comptables, 150 cadres A et plus de 400 agents de catégories B et C sont *a priori* concernés à terme. La formation des agents des postes expérimentateurs sera assurée par le Pôle national dématérialisation Hélios - DGCP. La démultiplication sera assurée le moment venu par des référents issus du réseau.

Les facteurs du succès résident dans la forte implication des acteurs locaux, l'identification d'équipes motivées, la mise à niveau des moyens logistiques et l'acquisition par les stagiaires de prérequis à la formation. Ces prérequis sont

l'utilisation courante de la navigation Internet, de la messagerie électronique et de la gestion de fichiers.

Conclusion: une démarche « gagnant - gagnant »

La dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics avec le portail e-Bourgogne est un chantier électronique effectué à législation et organisation administrative constante ; les prérogatives de chacun des trois acteurs (ordonnateur, comptable public et juge des comptes) sont respectées ; les accès aux informations détenues par les différents acteurs de la gestion publique locale se font dans le respect de leur champ de compétence.

Mais l'expérimentation ne se traduit pas par un « outil informatique de plus » elle a conduit les différents acteurs à se rencontrer et à travailler ensemble en mode projet ; elle conduit à des gains de productivité très importants dans les entreprises et les administrations publiques, avec la réduction du papier et des méthodes de travail nouvelles. En faisant mieux jouer la concurrence, les collectivités et établissements publics locaux devraient obtenir des prestations plus intéressantes en qualité comme en coûts.

En définitive, e-Bourgogne conduira à une administration plus réactive, plus efficace, plus conviviale, qui favorisera, grâce à l'émergence d'un environnement plus simple et plus sûr, le développement de la confiance de nos concitoyens dans le recours à Internet, tout en contribuant de façon déterminante à la simplification de leurs relations avec les administrations publiques.

La mobilité des compétences

Carla BARBATI , Professeur de droit administratif à l'Université du Salento, Italie

Revue Française d'Administration Publique n° 121-122 ,2007

Une mesure de flexibilité pour les « nécessités » et les « limites » de la décentralisation

Tout système étatique qui distribue sur le territoire le pouvoir politico-administratif en permettant des formes, plus ou moins accentuées, de pluralisme institutionnel est appelé à définir quelles sont les compétences qui restent entre les mains du gouvernement central ou « étatique national », et celles qui sont au contraire assignées aux collectivités territoriales. Dans ce but, le système en question est tenu, avant toute autre chose, d'établir quelles sont les compétences susceptibles d'être réparties entre les différents sujets institutionnels : compétences administratives, compétences législatives, voire compétences juridictionnelles. Ce choix en rencontrera un autre : celui de l'intensité souhaitée de la décentralisation qui caractérisera la forme ou le type d'Etat: régional, fédéral ou encore, comme cela est souvent le cas, position intermédiaire entre les deux ; cette typologie n'ayant d'ailleurs désormais qu'une validité essentiellement théorique, plus utile à la classification dogmatique qu'à une identification précise, tant les variantes de ces modèles sont nombreuses. Un troisième choix doit enfin intervenir, d'ordre institutionnel et d'organisation. Le système doit déterminer les critères de base selon lesquels les compétences seront distribuées entre les différents niveaux territoriaux. Pour ce faire, la première option disponible est entre des critères de répartition « rigides », débouchant sur un système de compétences nettement séparées entre elles, typique des formes nommées dualistes, et des critères de répartition « flexibles » débouchant sur un système dans lequel certaines compétences sont partagées, c'est-à-dire peuvent être

exercées par plusieurs niveaux de gouvernement.

La « mobilité des compétences » est, justement, cette caractéristique propre aux systèmes institutionnels où la répartition des attributions est flexible ou qui, pour le moins, autorisent la flexibilité en leur sein. Il s'agit d'un mécanisme dynamique grâce auquel certaines compétences se « déplacent » entre les différents niveaux de gouvernement et sont exercées par le niveau qui, en fonction du contexte, est le plus adéquat ou le mieux équipé pour intervenir. La mobilité des compétences est donc un des aspects ou des principes qui, dans les Etats polycentriques, agit sur la répartition des attributions entre les sujets institutionnels. Elle offre une possibilité concrète pour les sujets institutionnels de se substituer les uns aux autres (fongibilité) dans l'exercice de certaines compétences.

On peut également aborder cette mobilité sous l'angle de l'interaction qu'elle entretient avec d'« autres » critères auxquels les systèmes confient la distribution territoriale des compétences : en particulier, le traditionnel critère de répartition qui se fonde sur les « matières », c'est-à-dire les domaines assignés à l'intervention des différents sujets institutionnels. Grâce à lui on peut en effet distinguer des secteurs qui rendent nécessaire une approche unitaire, et unifiante, que seul le niveau national - étatique peut offrir, et qui lui sont réservés (parmi les exemples classiques la politique monétaire, la politique étrangère, l'armée et la défense de l'Etat, la citoyenneté) et d'autres qui, au contraire, sont confiés à la compétence exclusive ou concurrente des organismes sub-étatiques, dont on pense que la proximité avec les collectivités territoriales, qu'ils représentent, les rend plus à même d'en interpréter et d'en

satisfaire les exigences. Ce critère des « matières » s'applique principalement à la répartition des compétences normatives. Dans certains systèmes, il est également utilisé pour l'attribution des compétences administratives. En relation avec les applications qui en sont faites, il est surtout considéré comme l'indicateur de l'intensité de la décentralisation réalisée. Ceci en fonction du présupposé selon lequel la décentralisation est plus accentuée, plus proche du fédéralisme, si on n'attribue à la compétence du gouvernement national seulement certains secteurs, circonscrits et précisément énumérés, et si, par défaut, on confie aux gouvernements sub-nationaux l'ensemble des « autres » matières. Quelle que soit l'effective capacité du critère de répartition « par matières » à déterminer la nature des décentralisations, il est évident que ce critère se fonde sur une évaluation implicite des capacités, qui devient donc une légitimation, des différents niveaux de gouvernement à prendre en charge certaines matières en exerçant les compétences correspondantes. Une évaluation qui, par ailleurs, est la même que celle qui détermine les choix institutionnels de décentralisation. Surtout, il s'agit de la même évaluation que celle qui alimente, et conduit à prévoir, des mesures de « mobilité - déplacement de compétences ».

Ce fondement, commun au critère de répartition « par matière » et à celui de « la mobilité des compétences », devient donc l'occasion d'interactions. L'existence de ces interactions s'explique par le fait que le critère « par matière » s'est révélé, dans les expériences concrètes des systèmes institutionnels l'ayant adopté, intrinsèquement insuffisant à définir, en l'absence d'autres critères, les distributions des compétences. Et cela autant pour des raisons internes qu'externes à celui-ci. Les raisons « internes » de cette insuffisance tiennent à la difficulté d'identifier, avec une simple référence nominale à un domaine, quels sont les « contenus » des matières, c'est-à-dire les interventions et les actions qui s'y réfèrent. En particulier, il est souvent complexe de reconnaître la ligne de

démarcation « interne » à de nombreuses matières, qui sert à identifier l'étendue de la compétence d'un sujet déterminé et l'endroit à partir duquel celle-ci devrait s'arrêter (et nécessitant l'intervention d'un autre niveau de gouvernement). Les raisons « externes » de son inaptitude à définir les distributions des compétences sont à relier, au contraire, à la possibilité (qui devient souvent nécessité) de reconnaître des intérêts publics, même connexes aux matières attribuées à chaque niveau de gouvernement, qui nécessitent l'intervention d'autres sujets institutionnels, différents de ceux auxquels elles sont attribuées, en fonction de ce critère. Ces nécessités augmentent avec le degré d'amplitude de la décentralisation, laquelle comporte une augmentation des matières assignées aux instances sub-étatiques, ce qui accroît la possibilité que celles-ci « concernent » des secteurs ou des intérêts publics qui relèvent (aussi) d'autres niveaux de gouvernement, et qui donne lieu à des situations pouvant souvent devenir de véritables entrelacs de compétences.

En substance, c'est justement l'adéquation des différents sujets institutionnels à prendre en charge certaines compétences, sur laquelle se fonde leur qualité à intervenir, qui détermine les limites du critère de répartition « par matière », et qui donc alimente l'introduction de modifications ou la réalisation de « déplacements » dans la répartition des compétences. C'est donc en relation avec ces dynamiques contextuelles que la mobilité des compétences se justifie comme un des éléments auxquels les systèmes polycentriques peuvent avoir recours pour répondre aux « besoins » des décentralisations, dépassant ainsi les « limites » des critères articulant territorialement les compétences et, plus particulièrement, déterminant les « limites » propres au critère de répartition « par matière ».

Mobilité des compétences et « raisons » des décentralisations : les variables du contexte

Quand on entend évaluer l'impact que la mobilité des compétences produit, ou peut produire, sur les systèmes institutionnels dans lesquels elle est prévue et, dans le même temps, le rapport qu'elle entretient avec les principes et la raison d'être des décentralisations, celle-ci cesse de posséder une identité qui lui est propre, apte à la caractériser et à en autoriser une analyse qui ne soit pas directement liée aux applications qui en sont faites.

Le rôle que la mobilité assume dépend en effet des variables du contexte dans lesquelles s'expriment les présupposés substantiels et les conditions de procédure qui en déterminent et en accompagnent la mise en oeuvre. Les variables qui peuvent le plus conditionner les effets et la pertinence de la mobilité sont, surtout, celles liées aux sujets institutionnels et à l'équilibre des compétences et celles, consécutives, relatives aux principes et aux critères qui modèlent les relations entre les différents niveaux de gouvernement. Tout aussi importants sont les rapports que la mobilité des compétences entretient (ou non) avec d'« autres » éléments disponibles et tout aussi capables de déterminer, dans les systèmes polycentriques, un « déplacement » des compétences d'un niveau institutionnel à un autre, si bien que le rôle qu'elle assume dans les différents systèmes se définit principalement au travers des relations qu'elle entretient avec ces « autres » solutions possibles. Le rapport qu'elle entretient avec une autre variable, « la dimension ou le niveau variable » des intérêts publics en cause, capable d'agir sur la répartition et l'attribution des compétences est, à cet égard, particulièrement important.

Ce critère implique que, lorsque émergent des intérêts de pertinence nationale, survient un « déplacement » des compétences vers le haut, et plus particulièrement vers le niveau de gouvernement central - étatique, avec une réduction et une compression subséquente des espaces d'intervention reconnus aux organismes sub-étatiques, et ce même s'il s'agit d'une matière

assignée à la compétences de ces derniers.

Les « autres » éléments favorisant le « déplacement » des compétences : altérités...

L'attention portée à la « dimension des intérêts » a fourni la matière, dans certains systèmes, à une « clause de suprématie », énoncée de façon explicite dans les textes constitutionnels, en vertu de laquelle, quand les compétences des gouvernements subétatiques entrent en conflit avec les choix du gouvernement central ou peuvent causer un préjudice aux intérêts nationaux, prévaut le niveau de gouvernement supérieur et donc, dans ce cas précis, le niveau central - étatique. Tel est le cas du système allemand (article 31 de la Loi fondamentale) selon lequel, dans l'hypothèse d'un conflit entre le droit fédéral et le droit des *Linder*, prévaut le premier, sur le modèle de la *Supremacy Clause*, énoncée à l'article VI § 2 de la Constitution des Etats-Unis. De la même façon, le système allemand offre, même après la révision de la Loi fondamentale approuvée le 7 juillet 2006, un exposé des diverses conditions favorisant la mobilité des compétences. Pour une série de matières relevant de la compétence législative concurrente, (c'est-à-dire alternative, soit de la Fédération, soit des *Linder*), qui a d'ailleurs été drastiquement réduite à la suite de la réforme du système fédéral, la Fédération peut intervenir quand cela est « nécessaire », pour garantir des niveaux de vie comparables sur l'ensemble du territoire fédéral. Cette clause est appelée clause de nécessité. Elle remplace, depuis la réforme constitutionnelle de 1994, la condition du « besoin » d'uniformité. Le Tribunal constitutionnel fédéral peut bien entendu être appelé à vérifier la réalité d'une telle « nécessité ».

Il s'agit donc d'une « mobilité des compétences législatives » qui s'analyse comme le « choix » entre deux niveaux institutionnels pareillement compétents pour certaines matières, de celui qui va intervenir quand sont mises en évidence des nécessités unifiantes ou d'uniformité

du système. Cette clause est donc voisine de la « clause de suprématie ». Elle s'en distingue, toutefois car elle n'entretient pas tout à fait les mêmes rapports avec les critères déterminant la répartition des compétences. Elle n'entretient pas tout à fait les mêmes présupposés non plus. En substance, il ne s'agit pas tant d'une clause de sauvegarde ou de suprématie des intérêts publics pris en charge par le gouvernement central que d'un élément de flexibilité apte à conjuguer la mise en valeur du pluralisme institutionnel et l'augmentation des compétences attribuées aux niveaux de gouvernements sub-étatiques en découlant, avec la nécessité d'assurer, lors de certaines interventions, des normes qui garantissent le « besoin d'uniformité » propre à chaque système étatique.

... et les possibles facultés de substitution

La mobilité des compétences présente une autre facette dans des systèmes institutionnels où la mobilité des compétences ne se trouve pas clairement différenciée d'avec le critère de la « dimension des intérêts » publics et où « l'intérêt national » est en cause, mais au contraire lui succède, presque en s'y substituant, dans l'attribution des compétences. Dans ce sens, le cas des systèmes institutionnels caractérisés par une forme de décentralisation plus « faible », comme les Etats régionaux, est significatif. Dans ces systèmes, le « niveau variable des intérêts » publics s'est affirmé comme un critère essentiellement interprétatif. On l'a mis en avant pour dépasser toutes les limites, internes et externes, du critère de répartition « par matière ». Le « cas italien » est emblématique à ce propos. Avant la réforme constitutionnelle de 2001, le « niveau variable des intérêts » publics et surtout l'importance nationale de ces intérêts s'est peu à peu affirmée, de façon interprétative, comme la limite la plus forte vis-à-vis des compétences des régions. Il a donc constitué un frein à la décentralisation.

L'intérêt national a été énoncé dans le texte de la Constitution de 1948, à l'article 117 alinéa 1, comme une condition de fond, soumis, en cas de contestation quant à la légitimité d'une région à intervenir sur une question déterminée, à l'évaluation du seul Parlement. Il devint, en raison de l'utilisation qui en fut faite par le juge constitutionnel, une condition de légitimité évaluée par ce dernier. Les régions cessaient, par conséquent, d'être légitimées à exercer leur propre fonction législative, et cela aussi pour les matières relevant de leur compétence concurrente, dès lors que cette intervention entraînait en conflit avec des intérêts de dimension ou d'importance nationale, pour lesquels l'unique interprète légitime était donc l'Etat central, également autorisé à se substituer à elles au cas où leur inertie et non plus seulement leur action portait préjudice à des « intérêts nationaux ». Le critère de l'intérêt national était donc considéré comme le principal critère dans l'attribution des compétences qui, comme la Cour constitutionnelle l'a affirmé, n'avait pas de contenu que l'on puisse déterminer de façon abstraite. Au contraire, il fallait le considérer comme un « concept au contenu élastique et relatif », qui acquérait un sens seulement dans les cas spécifiques. La reconnaissance de la présence de l'intérêt national impliquait donc une évaluation de fond qui pouvait, certes, être faite par le législateur étatique, mais, comme elle devait être pourvue d'un fondement dans les valeurs constitutionnelles, était soumise à l'évaluation du juge constitutionnel, qui devint arbitre des rapports entre l'Etat et les régions.

La situation changea avec l'adoption, en 1997-1998, du « fédéralisme administratif ». Dans l'attente de l'approbation des modifications constitutionnelles nécessaires pour modifier la répartition constitutionnelle des compétences législatives, on pensa renforcer la décentralisation en agissant sur les compétences administratives, dans la mesure où cela était l'unique possibilité d'intervention du législateur ordinaire. La loi n°59 du 15 mars 1997 a donc renversé le système de répartition des attributions

de nature administrative. A la compétence administrative de l'État ont été assignées seulement certaines matières, explicitement indiquées à l'article 1 alinéa 3 de la loi, et donc «spéciales ». Toutes les autres fonctions et tâches administratives, non incluses dans la liste, devaient donc être considérées comme confiées, c'est-à-dire transférées, déléguées ou attribuées aux régions et aux collectivités territoriales. Il s'agissait de la mise en oeuvre d'un principe de subsidiarité verticale, en fonction duquel la plupart des tâches et des fonctions administratives sont attribuées aux communes, aux provinces et aux communautés de montagne « ...à l'exclusion des seules fonctions incompatibles avec les dimensions... » de ces collectivités territoriales (loi n° 59/1997/article 4, alinéa 3, lettre a). Mais les effets du principe de subsidiarité doivent se conjuguer avec d'autres exigences. En premier lieu, avec celles exprimées par le «principe d'adéquation» entendu comme «capacité à s'organiser, de la part de l'administration [recevant une ou des fonctions de nature administrative], et à garantir, aussi en association avec d'autres organismes, l'exercice des fonctions [reçues] (article 4, alinéa 3, lettre g de la loi n° 59/1997) et, en second lieu, avec le «principe de différenciation dans l'allocation des fonctions en considération des différentes caractéristiques, même associatives, démographiques, territoriales et structurelles des organismes [recevant une ou des fonctions administratives] » (loi 11059/1997, art. 4, alinéa 3, lettre h). En substance, la subsidiarité sur laquelle se fonde l'équilibre institutionnel des fonctions administratives est une présomption de compétence de la part des gouvernements sub-étatiques. Elle implique un déplacement «vers le bas» du système administratif; ce dernier étant désormais considéré comme résultant des actions et des interventions du ressort, en premier lieu, des autorités territorialement et fonctionnellement les plus proches des citoyens intéressés et, par conséquent, réputées plus capables d'en interpréter les besoins et de répondre aux demandes qu'ils expriment. Mais c'est également un système qui porte en soi des éléments de flexibilité induits par la nécessité de faire

REPERES 15 /NTIC-GRH

en sorte que les différents niveaux de gouvernement sub-étatiques soient bien les niveaux adéquats pour exercer les fonctions administratives qui, n'étant pas réservées à l'Etat, peuvent être attribuées aux collectivités territoriales. La mobilité des compétences ou, comme elle peut autrement être définie, l'idée d'un « glissement» des fonctions, découle donc presque naturellement d'un autre principe, à savoir le principe de subsidiarité, désormais à l'oeuvre dans de nombreux Etats européens et dans le système communautaire ; il est en effet comme facteur de flexibilité, apte à autoriser le déplacement de compétences d'un sujet institutionnel à un autre, généralement d'un niveau supérieur, dans le cas où ce dernier serait plus adéquat ou simplement mieux équipé pour les exercer.

Ce schéma a été constitutionalisé quelques années plus tard. La loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 réforme le titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne dans le sens d'une redéfinition du système institutionnel des rapports entre l'Etat central et les collectivités territoriales . Le nouveau cadre constitutionnel italien est caractérisé par un renforcement de l'autonomie des gouvernements sub-étatiques, à savoir les régions, les provinces, les villes métropolitaines et les communes (article 114 de la Constitution). A ce renforcement correspond une réduction et, surtout, une redéfinition quantitative et qualitative des domaines de compétence de l'Etat. Les principes qui étaient à la base de la répartition des fonctions administratives sont appliqués également aux fonctions législatives dont sont titulaires uniquement l'Etat et les régions. Avec la réforme du titre V, et plus spécifiquement avec la nouvelle version de l'article 117 de la Constitution, l'équilibre des compétences obéit également à ce critère de « spécialité/généralité » autour duquel avaient déjà été réorganisées les compétences administratives. Par conséquent, à la compétence législative exclusive de l'Etat sont attribués uniquement les matières ou les intérêts publics explicitement indiqués à l'alinéa 2 de l'article 117, tandis que d'autres

matières, elles aussi mentionnées (article 117, alinéa 3), sont confiées aux compétences législatives concurrentes de l'Etat et des régions. Toutes les matières qui ne sont pas explicitement mentionnées dans le texte constitutionnel sont renvoyées à la compétence résiduelle, et de fait exclusive, des régions (article 117, alinéa 4).

Dans le même temps, et en ce qui concerne les fonctions administratives, le législateur constituant, choisissant de dépasser le principe précédemment en oeuvre de leur parallélisme avec les fonctions législatives (qui était titulaire du pouvoir législatif disposait également des fonctions administratives correspondantes), prévoit que leur répartition relevait désormais des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation. Le nouvel article 118 de la Constitution établit ainsi que « Les fonctions administratives sont attribuées aux communes sauf si, pour en assurer l'exercice unifié, elles sont confiées aux provinces, villes métropolitaines, régions, Etat, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation ». En substance, la Constitution de 2001, exprime la préférence pour une attribution des fonctions administratives au niveau de gouvernement le plus proche du territoire, c'est à dire le niveau communal ; la Constitution prévoit cependant également que si la dimension des fonctions, à savoir l'importance et la complexité des interventions nécessaires, est telle que la commune devient inadéquate pour les exercer, celles-ci sont attribuées (« déplacées ») au niveau du gouvernement supérieur qui pourra être, selon les cas, la province, la ville métropolitaine, la région ou l'Etat. La mobilité des compétences devient donc le résultat d'un projet qui ne constitutionnalise pas l'attribution des compétences administratives, mais uniquement les principes de subsidiarité, adéquation et différenciation qui en régissent la répartition. La mise en oeuvre de ces principes débouchera sur des modalités flexibles de répartition des compétences qui pourront ensuite être grandement différenciées en fonction de l'évaluation que fera le législateur étatique

et de celle que fera le législateur régional, le premier en ce qui concerne l'allocation des fonctions qui font partie des matières de sa compétence exclusive et le second en ce qui concerne l'allocation des fonctions qui touchent à ses domaines de compétence concurrente ou résiduelle.

Lorsqu'on entend évaluer l'impact de la mobilité des compétences sur l'équilibre institutionnel, l'élément le plus important est l'introduction du principe de subsidiarité dans la Constitution italienne. Il s'accompagne de l'élimination de toute référence textuelle à l'intérêt national. Celui-ci n'apparaît plus, explicitement, comme principe légitimant la limitation des domaines d'intervention des autonomies territoriales, en particulier régionales, et le « déplacement » subséquent des compétences vers l'Etat central. Ce silence du législateur constituant semble renvoyer, plus qu'à une « disparition » de l'intérêt national, à une incorporation de celui-ci dans d'autres critères de répartition et d'attribution des compétences. En premier lieu, il apparaît comme attiré par le critère de répartition « par matières ». En particulier, il semble être exprimé dans le choix de réserver à la loi étatique non seulement certaines matières, mais aussi des matières - fonctions, au travers desquelles se poursuivent des buts qui, dans la mesure où ils tendent à réaliser des valeurs ou des intérêts propres au système juridique national, sont assignés à la seule compétence du législateur étatique (lequel acquiert ainsi également la légitimité à intervenir de façon transversale) dans des secteurs par ailleurs attribués à la compétence des régions qui devient par là même limitée.

Cette situation se produit, par exemple, lorsque la Constitution réserve à l'exclusive compétence du législateur étatique, entre autres, le « contrôle de la concurrence », la « définition des niveaux essentiels des prestations qui concernent les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national », « la protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels » (article 117, alinéa 2,

lettres e, m et s), buts ou valeurs au travers desquels l'intérêt national d'abstrait devient concret. En second lieu et surtout, on assiste à une incorporation de l'intérêt national dans les principes de subsidiarité et d'adéquation.

C'est du moins l'interprétation qu'en donne le juge constitutionnel, dont les décisions ont fait passer la mobilité des compétences, à savoir le « déplacement » des fonctions, de clauses agissant sur la répartition des compétences administratives alors qu'elles concernent en principe également l'équilibre des compétences législatives. Avec la sentence n° 303 du 1er octobre 2003, la Cour constitutionnelle établit en effet que « le mécanisme dynamique » introduit par l'article 118 de la Constitution, à propos de la répartition des fonctions administratives, « revient à rendre moins rigide [...] la distribution des compétences législatives ». Sur le fondement du présupposé selon lequel le principe de légalité, propre à l'Etat de droit, exige que la loi organise et régule les fonctions administratives « dans le but d'en rendre l'exercice conforme avec un paramètre légal », le juge constitutionnel conclut que le « glissement » des fonctions administratives implique en soi, également, celui des fonctions législatives.

Il découle de là la possibilité de déroger à la répartition des mêmes compétences législatives fixée par l'article 117 de la Constitution, lequel devient lui aussi flexible (si tant est que soient présentes certaines conditions aussi bien de fond que de procédure, lesquelles garantissent la constitutionnalité d'une telle dérogation). En ce qui concerne les conditions de fond, il faut que les compétences administratives reflètent des « instances unitaires » qui transcendent le domaine régional. Leur « déplacement » subséquent dans les mains de l'Etat comportera un « déplacement » symétrique de la fonction législative, car on doit « logiquement exclure que les régions spécifiques, avec des disciplines différenciées puissent organiser et réguler des fonctions attirées vers le niveau national... ». Du reste, une semblable dérogation à la répartition des

compétences pourra être considérée comme constitutionnelle seulement si elle est « proportionnée » à l'intérêt public qu'il s'agit de réaliser et, donc, « n'apparaît pas déraisonnable au vu d'un examen précis de constitutionnalité ». Quant aux conditions de procédure, il est nécessaire, selon le juge constitutionnel, que ce passage de compétence soit « objet d'un accord stipulé avec la région intéressée ». C'est-à-dire qu'il est nécessaire de respecter une « procédure administrative dans laquelle soient manifestes les activités de concertation et de coordination horizontales, à savoir les ententes, qui doivent être conduites sur la base du principe de loyauté ». Dans cette condition s'exprime, toujours selon le juge constitutionnels, les aspects « processuels et consensuels » de la subsidiarité.

Toutefois, si le présupposé substantiel de cette mobilité des compétences, et auparavant du principe même de subsidiarité, est nominalement identifié avec la nécessité de garantir des « instances unitaires », il est tout aussi vrai que le « glissement des fonctions » remet en jeu le rôle de l'Etat central dans de nombreux secteurs, déjà assignés à la compétence des organismes sub-étatiques. En effet, si on considère la jurisprudence constitutionnelle consécutive à la sentence de 2003, il semble que le risque, à la lumière des principes de subsidiarité et d'adéquation, soit celui de donner corps à une mobilité des compétences qui se traduise par la restitution de nombreux domaines à l'Etat central. La subsidiarité et la mobilité subséquente des compétences paraissent, en substance, des succédanés du critère de dimension des intérêts et, plus particulièrement, à celui de « l'intérêt national », avec lequel elles n'entretiennent pas un rapport d'alternance déclarée qui permette de les qualifier comme différentes et ce, aussi bien à cause des logiques et des exigences auxquelles elles répondent que des résultats auxquels elles conduisent. Le principe de subsidiarité verticale semble procurer le « nouveau titre » qui, après la réforme constitutionnelle de 2001, autorise une « mobilité » allant dans le

sens des expériences précédentes. Il joue le rôle que, dans ces expériences tenait l'intérêt national et favorise le «déplacement» des compétences vers le haut.

Entre uniformité et différenciation: mobilité des compétences et « avènements » de la décentralisation

Une caractéristique paraît toutefois connoter la mobilité des compétences au-delà des différences de sens que celle-ci peut recevoir en relation avec les variables du contexte. Il s'agit, dans les systèmes à fortes tendances polycentriques, de son aptitude à faire valoir les «instances unitaires », propre à tout système qui conserve un caractère étatique. Par conséquent, son impact effectif sur les équilibres institutionnels et surtout son rapport avec les nécessités et les motifs des décentralisations, plus que de sa configuration abstraite inscrite dans les textes des normes qui la prévoient, dépendra de l'espace que les différents systèmes, dans leur réalité concrète, assigneront aux autres instances, à savoir à celles de la «différenciation ».

Autrement dit, beaucoup dépendra du lieu de passage de la ligne en fonction de laquelle ces instances doivent céder le pas à celles de « l'uniformité ». Beaucoup dépendra de la question de savoir quels sont les «autres » instruments prévus par les systèmes pour affirmer les instances de « l'uniformité » ou, ce qui revient au même, pour dépasser ou contenir les limites de la « différenciation ». Il s'agit de variables dans lesquelles s'expriment des choix, d'importance institutionnelle, qui peuvent être très différents entre eux, mais il paraît central de souligner leur profil commun : à savoir le mode par lequel les différents niveaux de gouvernement déclinent leur propre rôle.

Depuis longtemps, les systèmes caractérisés par un important pluralisme institutionnel reconnaissent qu'il est nécessaire de repenser le rôle de l'Etat, à partir du moment où il cesse d'être le seul « centre » du système et surtout où il cesse de disposer de la compétence

«unique », typique des systèmes organisés de façon hiérarchique, source d'une légitimation constante à disposer des compétences attribuées aux instances inférieures, pouvant les exercer, à divers titres, à sa place. Par ailleurs, il est désormais reconnu que les caractères et la réussite même de toute décentralisation dépendent non seulement du nombre de compétences qui ont été assignées aux gouvernements sub-étatiques, mais également, sinon surtout, de la réduction - redéfinition qu'on réussit à opérer de celles de l'Etat. Cette nécessité concerne non seulement les compétences, mais également les équilibres concrets de leurs répartitions.

À côté de ces raisons « internes » aux systèmes décentralisés, il en existe d'autres, «externes », qui suggèrent une ultérieure réflexion sur le rôle étatique - national et sur sa capacité à se poser comme l'unique siège de l'expression des instances d'uniformité. Ce sont les raisons liées à la présence de centres de prise de décision supranationaux, en particulier communautaires, dont la capacité à intervenir sur les politiques, parfois sectorielles, assignées à la compétence des organismes sub-étatiques, ouvre la possibilité de reconnaître en ces organismes supranationaux d'autres « sièges unifiants» avec lesquels doivent entrer en relation les niveaux de gouvernement sub-étatiques, même au prix d'un *by-pass* du rôle de l'Etat et de la loi étatique. C'est une possibilité que les différents systèmes gèrent de façons fort différentes, tout en se mesurant avec la résistance de l'Union européenne à reconnaître une pertinence européenne effective aux circonscriptions territoriales des Etats membres. La nécessité dans laquelle se trouvent les différents niveaux de gouvernement de repenser leur propre rôle ne s'arrête plus aujourd'hui au niveau de l'Etat et touche aussi les collectivités territoriales, en les obligeant à concevoir leur propre condition de centre de prise de décision non plus seulement en terme de défense d'espace, mais comme un présupposé vers l'acquisition d'un statut de sujet à part entière, et de sujet en relation, c'est à dire « mis en réseau »,

grâce à des rapports de collaboration - interaction, avec les autres niveaux de gouvernement dans l'exercice de nombreuses compétences et fonctions. La possibilité de telles collaborations intergouvernementales réduirait les cas dans lesquels il serait nécessaire de «déplacer» des compétences et s'opposerait donc à l'utilisation de la mobilité des compétences comme un instrument de (re)-centralisation.

La capacité des gouvernements sub-étatiques de mettre en oeuvre des formes de collaboration et d'interaction pourrait, en outre, en faire des instances de décision elles aussi capables d'agir comme « instances d'uniformité » ou, du moins, capables de maîtriser les limites de la différenciation et, ainsi, de la décentralisation, en en valorisant « par le bas » les raisons. Nous nous référons, en premier lieu, à la possibilité de confier à des instances de réunion, internes aux collectivités locales, la limitation des diversifications dans les choix normatifs ou dans les choix administratifs qui pourraient causer préjudice aux intérêts dont les «frontières» ne correspondant pas avec les frontières géographico - administratives des niveaux de gouvernement sub-étatiques. Nous nous référons, en deuxième lieu et surtout, à la possibilité selon laquelle les collaborations entre les niveaux de gouvernement sub-étatiques permettent de dépasser les raisons de leur inadéquation pour exercer de nombreuses compétences.

Dans certains systèmes (dont le système italien), la grande fragmentation territoriale du système local fait en sorte que le nombre de collectivités, qui, à cause de leurs dimensions, sont inadéquates à l'exercice de nombreuses compétences, est particulièrement élevé et que, en conséquence, ces compétences ont été «déplacées » vers le haut, en application du principe de subsidiarité conjugué à celui d'adéquation. Cette situation est un produit de l'histoire. Pour la dépasser, on s'est aussi bien servi de solutions structurelles (comme les consortiums, les *comprensori*, les unions de communes), que de solutions procédurales (accords,

conventions). Toutes ont en commun la volonté de favoriser les formes associatives et de coopération dans l'exercice des tâches et des attributions, qui gomme les effets de la fragmentation territoriale et l'incapacité spatiale et fonctionnelle des niveaux de gouvernement local. Les résultats ont toutefois été incertains à cause des réticences des collectivités territoriales à modifier la manière dont elles conçoivent leur propre rôle. Dans le cas italien, le niveau régional, intermédiaire entre l'Etat et les collectivités territoriales, tarde à se faire le promoteur, comme les lois le demandent, de ces formes de coopération structurelle et fonctionnelle entre les collectivités territoriales et à devenir le coordinateur des collectivités « inférieures ». Il se pose plutôt comme un niveau supplémentaire d'administration de gestion, auprès duquel «retenir» ou «déplacer » les compétences et les fonctions. Un changement dans le rôle des régions italiennes avait déjà été demandé par la Constitution de 1948, qui les invitait à déléguer leurs fonctions aux collectivités territoriales ou à les exercer à travers elles.

Dans un état d'esprit proche, les réformes de 1997-1998 et la révision constitutionnelle de 2001 ont mis en avant le principe de subsidiarité qui appelle les régions à devenir les acteurs d'un système administratif «déplacé vers le bas », ne conservant pour elles que les fonctions qui, dans la mesure où elles exigent un exercice unitaire au niveau régional, ne peuvent être exercées de façon adéquate par les collectivités territoriales de niveau inférieur.

* *

En substance, si les vicissitudes du système italien peuvent fournir une indication qui fasse partie des éléments à la lumière desquels évaluer l'impact possible de la mobilité des compétences sur les équilibres institutionnels et en particulier sur la «réussite» de la décentralisation, cette indication va dans le sens d'une mise en évidence de l'entrée en jeu d'autres variables. Ces autres

variables ne dépendent pas uniquement des choix ou des indications du législateur, mais surtout du rôle que les différents niveaux de gouvernement, en particulier sub-étatiques, sont appelés à assumer et pas seulement à «recevoir» passivement comme résultat des prises de positions effectuées par les niveaux de gouvernement supérieurs ou comme résultat des interprétations rendues, souvent pour des exigences de « maintien du système », par les juges constitutionnels. De ces autres éléments dépend donc la possibilité de reconnaître dans la mobilité des compétences et, avant même, dans le principe de subsidiarité, non des instruments pour une potentielle re-centralisation des systèmes, mais au contraire des éléments ou des occasions pour une valorisation «par le bas» des raisons des décentralisations. En d'autres termes, des éléments par lesquels, en cohérence avec les principes du polycentrisme institutionnel, s'affirme une conception des «territoires» comme «potentialités» et non seulement comme « limites ».

Prix Nobel de Sciences Economique 2007 (synthèse)

LIBERATION.FR /15/10/ 2007

Site de la fondation Nobel

Le Monde 20/10/2007

Le Figaro 18/10/2007

Le Nobel d'Economie décerné à trois Américains



Leonid Hurwicz, Eric Maskin et Roger Myerson. (Reuters)

Le prix Nobel d'économie, qui clôt la série des Nobel 2007, a été décerné lundi à trois Américains: Leonid Hurwicz, Eric Maskin et Roger Myerson.

Les trois chercheurs sont récompensés pour leurs travaux qui ont permis d'identifier les mécanismes optimaux pour parvenir à certains objectifs comme le bien-être social ou le profit privé, souligne l'Académie royale des sciences suédoise.

Leur théorie permet aux économistes, aux pouvoirs publics et au secteur privé de faire la distinction entre les marchés qui fonctionnent correctement et les autres, d'après l'Académie. L'Académie royale suédoise des sciences indique que cette théorie « permet de distinguer les situations dans lesquelles les marchés fonctionnent bien de celles où les marchés fonctionnent mal ».

La théorie de conception des mécanismes, une déclinaison de la théorie des jeux, permet de déterminer quel est le meilleur mécanisme d'attribution d'un bien privé à privilégier pour maximiser les profits des acheteurs et des vendeurs. Elle s'applique notamment dans le cas

d'enchères pour les fréquences de téléphonie portable ou de fréquences radio.

La théorie primée a été développée par M. Hurwicz, un professeur émérite de l'Université du Minnesota âgé de 90 ans. MM. Maskin et Myerson, qui enseignent respectivement à l'Institut des études avancées de Princeton et à l'Université de Chicago, l'ont par la suite raffinée.

Aujourd'hui, cette théorie joue un rôle majeur dans nombre de secteurs économiques et en sciences politiques, ajoute le comité.

Quels mécanismes commerciaux permettront d'obtenir les gains les plus importants ? Quels mécanismes optimiseront les gains attendus par le vendeur ?

Quels systèmes d'assurance fourniront les meilleures couvertures sans inciter à une mauvaise utilisation ? Quel est le meilleur mécanisme pour atteindre un certain objectif comme des allocations sociales ou un bénéfice privé ?

Voilà autant de questions auxquelles la théorie, amorcée par Hurwicz et complétée par Maskin et Myerson, est supposée répondre.

Le jury rappelle que la théorie économique classique repose sur la prémisse d'un monde idéal dans lequel les marchés seraient efficaces à 100%. Or, en réalité, la concurrence n'est pas totalement libre, les consommateurs ne sont pas parfaitement informés tandis que la consommation génère coûts sociaux et bénéfiques. Parallèlement, nombre d'opérations se déroulent au sein des entreprises ou entre groupes d'intérêts ou de gouvernements et ces informations échappent au grand public.

Les économistes de la théorie des mécanismes d'incitation se sont efforcés de s'attaquer à ces imperfections de marchés afin de rendre ces derniers les plus efficaces possibles. A titre d'exemple, il s'agit de concevoir les mécanismes qui assureront dans le cas d'enchères, comme pour les fréquences de téléphonie portable ou les fréquences radio, les règles qui assureront leur distribution équitable en fonction des intérêts de chacun des participants. Cela peut être également un modèle destiné à assurer au vendeur comme à l'acheteur le meilleur prix dans le cadre d'une transaction.

Les lauréats recevront des mains du roi de Suède le 10 décembre à Stockholm une médaille en or, un diplôme et un chèque de 10 millions de couronnes suédoises (1,08 million d'euros) qui peut être divisé dans chaque catégorie entre trois gagnants.

Le prix Nobel de l'économie est le seul des six prix (paix, littérature, médecine, chimie, physique) qui n'ait pas été prévu par l'inventeur et industriel suédois Alfred Nobel dans son testament de 1895. Il a été institué en 1968 par la Banque centrale de Suède pour lui rendre hommage, et il a été décerné pour la première fois en 1969. Les autres récompenses avaient toutes été attribuées pour la première fois en 1901.

Le Nobel d'économie a été ajouté à la liste des prix en 1968. Il a été créé par la banque centrale suédoise en mémoire d'Alfred Nobel. Les chercheurs qui reçoivent le prix touchent 10 millions de couronnes suédoises, ou un peu plus de 1,5 million \$ CA, une médaille d'or et un certificat du roi de Suède, qui leur sont remis le 10 décembre, date anniversaire du décès d'Alfred Nobel en 1896.

Les lauréats

Leonid Hurwicz, né le 21 août 1917 à Moscou dans une famille juive d'origine polonaise, étudie les sciences économiques à Varsovie, Londres et Genève, avant de fuir l'Europe pour les Etats-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale. Pionnier dans la recherche sur la théorie de la conception des mécanismes, il enseigne l'économie à l'Université du Minnesota. En 1990, Leonid Hurwicz a reçu la "National Medal of Science" pour ses travaux, et devient à 90 ans, le nobélisé le plus âgé de l'histoire des Nobel. Ses deux co-lauréats, Eric Maskin et Roger Myerson, sont nés dans les années 1950. Le premier enseigne à l'Institut des études avancées à Princeton, le second à l'université de Chicago. Eric Maskin a étudié les mathématiques appliquées à l'université de Harvard, où il a obtenu son doctorat en 1976, tout comme Roger Myerson.

Un vrai prix Nobel ?

Le prix Nobel d'économie est le seul qui n'a pas été créé par l'inventeur et industriel suédois Alfred Nobel dans son testament de 1895. Il a été lancé en 1968 par la Banque centrale de Suède pour lui rendre hommage. La Fondation Nobel en fait mention, aux côtés des prix Nobel « conventionnels » (chimie, physique, médecine, littérature et paix).

Des voix s'élèvent contre le prix de la Banque royale de Suède en sciences économiques. En 2004, le quotidien suédois *Dagens Nyheter* publiait une lettre ouverte du mathématicien suédois Peter

Jager, membre de l'Académie royale des sciences, de l'ancien ministre de l'Environnement Mans Lonnroth, et de l'économiste Johan Lonnroth, qui démontraient que plusieurs récipiendaires du prix de la Banque de Suède avaient créé des modèles de dynamiques sociales irréalistes, en faisant un mauvais usage des mathématiques.

En février 2005, le *Monde diplomatique* publiait un article dans lequel Peter Nobel, un des héritiers d'Alfred Nobel, soulignait que « Jamais, dans la correspondance

d'Alfred Nobel, on ne trouve la moindre mention concernant un prix en économie ». Il ajoutait que la « Banque royale de Suède a déposé son oeuf dans le nid d'un autre oiseau, très respectable, et enfreint ainsi la *marque déposée* Nobel. Les deux tiers des prix de la Banque de Suède ont été remis aux économistes américains de l'école de Chicago, dont les modèles mathématiques servent à spéculer sur les marchés d'actions, à l'opposé des intentions d'Alfred Nobel, qui entendait améliorer la condition humaine. »

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Un Rapport pour diversifier les modes de recrutement de la haute fonction publique :**
AJDA n° 22/ juin 2007
- **Fraude à la carte bancaire : mieux vaut prévenir que guérir :**
Banque Stratégie n° 252 /octobre 2007
- **La réforme de la formation à la Direction générale des impôts :**
La Revue du Trésor n° 10/ octobre 2007
- **Concepts et définitions : contrôle interne, contrôle de gestion, audit interne :**
La Revue du Trésor n° 8-9 / août – septembre 2007
- **Dix principes pour la comptabilité publique :**
La Revue du Trésor n° 8-9 / août – septembre 2007
- **La responsabilité des comptables publics :**
La Revue du Trésor n° 8-9 / août – septembre 2007
- **Maîtriser les dépenses ou réformer la fiscalité : quel avenir pour les finances locales :**
Revue Française de Finances Publiques n° 99 / septembre 2007
- **Les rapports publics dans la pratique des institutions supérieures de contrôle :**
comparaisons internationales :
Revue Française de Finances Publiques n° 99 / septembre 2007
- **Les TIC sont source de réticences et d'opportunités :**
Archimag n°208 / octobre 2007
- **Archivage : sensibiliser les organisations**
Archimag n°207 / septembre 2007
- **Marchés publics et corruption : l'audit de fraude est un auxiliaire précieux ! :**
Revue de l'Audit Interne n° 186 /septembre 2007
- **Le tableau de bord du DSI :**
CIO n° 30 / septembre 2007
- **Gestion des effectifs et des compétences : premier levier de transformation des DSI?**
CIO n° 30 / septembre 2007
- **Pays en développement : le spectre du ré – endettement :**
Problèmes Economiques n° 2928 / juin 2007
- **Plein feu sur la microfinance :**
Problèmes Economiques n° 2928 / juin 2007
- **Y a t-il une nouvelle économie ?**
Problèmes Economiques n° 2929/ août 2007
- **Travailler plus pour travailler tous :**
Alternatives Economiques n°259 / juin 2007
- **Vers un retour des crises financières :**
Alternatives Economiques n° 260 / juillet - août 2007
- **Consolidation : vers une réforme du modèle comptable :**
Revue Française de Comptabilité n° 402 / septembre 2007