

REPERES

N° 13 / janvier – mars 2007

EDITORIAL	2
FOCUS : Le Maroc améliore la perspective de sa notation de stable à positive.....	3
TRESOR PUBLIC :	
• Profession de comptable : pourquoi la réforme est inévitable ?.....	4
• Le métier de comptable et la décentralisation : tradition et évolution.....	7
• Les attachés fiscaux de la Direction Générale des Impôts.....	16
• L'Ecole Nationale du Trésor a 60 ans.....	18
• Comment mettre en place des indicateurs de performance efficaces ?	20
• La mise en œuvre du code général des impôts.....	22
FINANCES PUBLIQUES :	
DOSSIER « Un nouvel élan pour la moralisation de la vie publique »	
• Gouvernance et moralisation de la vie publique.....	27
• Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement.....	37
• Plan d'action de lutte contre la corruption.....	41
• Marchés publics et corruption.....	53
POLITIQUE ECONOMIQUE	
• Bilan économique 2006 : Amélioration du profil des finances publiques	53
• Le Trésor boude le marché de la dette.....	58
• Finances publiques : exécution difficile.....	59
BANQUE	
• Rapport de BAM sur les banques.....	62
• Moyens de paiement : deux tendances fortes pour l'avenir.....	65
• Les produits alternatifs à BAM.....	67
• Mieux qu'un conseiller, un risk manager	73
NTIC ET GRH	
• Réorganiser la DSI : pourquoi et comment ?	76
• Documentalistes : à la conquête des intranets !.....	78
• L'administration de proximité : concepts et implications.....	80
CHRONIQUE	
• Lu pour vous : « la fatigue des élites »	92
A LA UNE DES PERIODIQUES	100

EDITORIAL

La corruption est un fléau qui touche, dès origines à nos jours, toutes les sociétés humaines quel que soit leur niveau de développement. Le Maroc qui n'échappe pas à ce mal social, ne cesse de mobiliser et de développer de multiples moyens pour éradiquer ce virus pathogène en vue d'une moralisation de la vie publique garantissant croissance et développement.

Aujourd'hui, malgré son classement au 78ème rang, selon l'indice de perception de la corruption qui demeure, de facto, un critère choisi pêle-mêle, il n'en demeure pas moins vrai que le Maroc a, et sans ambages, toutes les chances de réussir dans sa lutte contre ce mal endémique. Ceci dit, le Maroc est souscrit résolument dans une démarche globale de la transition démocratique, où tous les acteurs de la vie publique sont concernés par ce saut qualitatif et ce projet sociétair. C'est ainsi que la transformation du paysage institutionnel s'avère la clé de voûte pour un climat serein aux réformes économiques.

Le pays dispose désormais d'un arsenal de lois, de textes et d'institutions de régulation de la chose publique en vue d'une gestion transparente. La détermination et la volonté du Maroc de s'inscrire dans ce processus sont bel et bien traduites dans son engagement en la matière : d'abord en tant que signataire de la convention des Nations - Unies pour la lutte contre la corruption qu'il vient de ratifier en janvier de l'année courante ,ensuite par la création de l'Instance de lutte contre la corruption .Cette institution de grande envergure sert de courroie de transmission entre le gouvernement et tous les acteurs de la vie publique ;autrement dit , cette Instance constitue,comme l'explicitent ses textes,un outil permettant de proposer au gouvernement les orientations d'une politique de prévention de la corruption . D'emblée , le plan d'action de cette Instance prévoit le lancement de 50 mesures dont un observatoire consultatif de la corruption chargé ,entre autres , de saisir la justice si des faits de corruption s'avèrent réels.

La lutte contre la corruption et son corollaire la moralisation de la chose publique constituent les éléments de base pour une bonne gouvernance .Ce nouveau mode de gestion devrait se traduire désormais dans les actes et non seulement dans le discours .Ainsi la responsabilité de rendre des comptes ,de même que les sanctions administratives et judiciaires constituent , de prime abord , le socle pour édifier un Etat de droit et par conséquent une société où la culture de l'éthique et des valeurs prévaut sur toute autre considération.

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

Le Maroc améliore la perspective de sa notation de stable à positive

MAP – 28/03/2007

L'Agence de notation Standard & Poor's a procédé lundi au relèvement de la perspective de la note attribuée au Maroc pour sa dette à long terme en devises de "stable" à "positive".

"Ce relèvement de perspective intervient après le rehaussement d'un cran de la note de BB à BB+ effectué en 2005", indique un communiqué du ministère des Finances et de la Privatisation parvenu mercredi à la MAP. Il reflète "l'amélioration des prévisions de croissance au Maroc ainsi que le renforcement continu de ses indicateurs extérieurs et budgétaires", précise Standard & Poor's, citée par le communiqué.

L'Agence, ajoute le texte, note qu'elle "s'attend à ce que la soutenabilité des finances publiques soit maintenue à long terme et que les efforts engagés en matière de réformes économiques soient poursuivis, efforts jugés indispensables pour permettre aux indicateurs de déficit et de dette de converger vers les niveaux médians des pays notés en catégorie d'+investment grade+'".

Dans son rapport, Standard & Poor's souligne que "l'amélioration de la situation extérieure s'est poursuivie au cours des dernières années et ce, malgré l'impact négatif des prix du pétrole sur la balance commerciale", estimant que "la balance des transactions courantes devrait demeurer excédentaire jusqu'en 2009 grâce notamment aux transferts des MRE, au tourisme et à une forte demande pour les produits destinés à l'exportation".

Quant aux investissements directs à l'étranger, ils devraient, selon l'agence, "continuer à être soutenus à travers la libéralisation accrue des échanges avec l'extérieur, l'important programme en matière d'infrastructures ainsi qu'à travers le climat général de plus favorable aux affaires".

S'agissant des finances publiques, Standard & Poor's précise que le Maroc a

poursuivi en 2006 son effort d'ajustement budgétaire grâce à "l'amélioration des recettes fiscales et à un rythme de dépenses plus modeste", tablant sur une amélioration graduelle des performances budgétaires du Maroc d'ici 2008, grâce notamment aux "effets des mesures mises en place par le gouvernement au cours des dernières années, telles que l'amélioration du recouvrement des impôts, la réduction des subventions et les départs volontaires à la retraite". L'agence souligne également "l'amélioration de l'environnement macro-économique en 2006 grâce à la croissance du PIB réel estimée à 8,1 pc et aux anticipations d'une croissance d'au moins 5 pc dans les trois prochaines années sous l'impulsion de la diversification économique et des programmes d'investissement de grande envergure en cours de réalisation".

En revanche, Standard & Poor's relève que "les indicateurs socioéconomiques continuent de contraindre la note du Maroc en comparaison avec les pays notés en catégorie d'+Investment grade+', faisant remarquer que "les premiers résultats atteints par le pays, dans ce cadre, sont encourageants mais les efforts doivent être maintenus pour réduire durablement la pauvreté et le chômage". Et de conclure que "la poursuite des politiques économiques actuelles qui se traduirait par le renforcement des indicateurs économiques, financiers et sociaux pourrait conduire à une hausse de la note dans les deux prochaines années et permettre ainsi au Maroc d'accéder à la catégorie d'+Investment grade+'".

Profession comptable: Pourquoi la réforme est inévitable

L'Economiste- 10/ 07/ 2006

COMPTABLES ambulants, vous connaissez? Tous les ans à l'approche de la date limite de dépôt des déclarations fiscales, quelques «experts» se postent autour des perceptions et des guichets du Fisc pour établir le bilan et remplir la liasse fiscale des contribuables. C'est un peu le même spectacle que celui auquel on assiste devant les consulats européens à Casablanca où des «écrivains publics» offrent leur service pour remplir le formulaire de visa.

L'image est certes caricaturale, mais elle n'est pas assez loin de la situation du marché de la tenue de la comptabilité. Fiduciaires, cabinets comptables, comptables agréés, cabinets conseil, personnes physiques improvisées,... la tenue des comptes peut aujourd'hui être réalisée par n'importe quelle personne indépendamment de qualités professionnelles. Une inscription à la patente suffit pour s'improviser «professionnel» de la comptabilité. Aucune condition de qualification n'est exigée pour exercer dans le conseil comptable.

Sur le terrain, les conséquences peuvent être catastrophiques. Il y a deux ans, le greffe du tribunal de commerce s'étonnait dans une note confidentielle aux experts-comptables qu'un tiers des bilans déposés chez lui étaient déséquilibrés, le montant inscrit au passif n'étant pas le même que celui rapporté à l'actif. En clair, que la règle fondamentale de la partie double, un principe vital de comptabilité était tout simplement bafoué.

On comprend dès lors la méfiance sur la qualité de l'information comptable chez certains organismes. Les banquiers auxquels on reproche de ne pas vouloir prendre des risques ont choisi une méthode radicale. Pour dégager un financement, ils exigent une caution personnelle du promoteur ou du chef d'entreprise. L'enquête sur la qualité de l'information financière et les normes d'audit menée dans le cadre du

programme ROSC par la Banque mondiale avait déjà soulevé le problème. Une de ses recommandations des auteurs de ce rapport était de procéder à une réforme de la profession comptable.

Les plus actifs à pousser à la réforme sont les comptables agréés avec comme axe central, l'institution d'un ordre professionnel et consacrer le monopole des travaux comptables aux comptables agréés et aux experts-comptables. Restait à faire adhérer les experts-comptables au projet. Après avoir participé à des réunions de concertation à la demande du ministre des Affaires générales, leur Ordre aurait fait savoir aux autorités qu'il n'était pas demandeur d'une quelconque réforme de la profession comptable. En réalité, beaucoup se méfient de l'activisme des comptables agréés qu'ils soupçonnent de vouloir «ouvrir» leur profession, une perspective qui équivaldrait, selon eux, à une dévalorisation du titre d'expert-comptable. Les instances dirigeantes sont d'autant moins enthousiastes qu'une menace d'amendement des critères d'inscription au tableau à l'Ordre des experts-comptables plane de manière permanente depuis 2001 au Parlement et qui aurait, aux dernières nouvelles toutes les chances d'aboutir. Mais dans la profession, tout le monde ne partage pas cette doctrine. De plus en plus de praticiens critiquent le «blocage» actuel et cette «guerre froide» avec les comptables agréés, certifie un membre de l'Ordre. Beaucoup de professionnels défendent aujourd'hui l'idée d'un compromis constructif à toute la profession comptable. «On ne peut pas rester indéfiniment dans la situation actuelle sous peine d'en subir de graves conséquences par effet de contagion», prédit un expert. Pourtant, à y regarder de près, les experts-comptables auraient tout à gagner à la clarification et à l'assainissement de la chaîne d'intervenants sur le marché de la tenue et de la révision des comptes des entreprises. Lors d'une visite au Maroc, l'ex-patron de l'IFAC (une sorte des

Nations unies de la profession comptable), René Ricol, avait conseillé à ses «amis» de trouver une solution qui arrange toutes les parties. Entendez: un règlement de ceux qui avaient été recalés à la création de l'Ordre des experts-comptables et une passerelle avec les comptables agréés.

Si les experts-comptables ont par la loi, le monopole du contrôle légal des comptes (commissariat aux comptes), au moins deux-tiers d'entre la profession ne disposent d'aucun mandat de commissariat aux comptes et ne pratiquent donc pas d'audit, l'argument auquel s'accrochent les opposants à tout changement. A la diminution de la population des sociétés assujetties au commissariat aux comptes (3.000 selon les estimations), s'ajoute la concentration des missions (les grosses) auprès des enseignes des grands réseaux internationaux d'audit.

Le problème de la qualité des travaux comptables trouve l'explication dans l'anarchie qui règne sur le marché et l'«abus de cette anarchie», explique un comptable agréé. Le fait qu'il n'y ait pas de réglementation de tous les acteurs qui interviennent dans la comptabilité débouche sur des situations de non-droit. Exemple: Si un professionnel refuse la demande de «maquillage» d'un bilan venant d'un client qui cherche à éluder une partie de la base imposable, celui-ci n'aura aucun mal à trouver un prestataire prêt à «jouer le jeu». Et pour survivre face à cette concurrence qui s'affranchit de règles déontologiques, même des praticiens qui font partie des corps organisés peuvent être tentés de franchir le Rubicon.

Une plainte contre l'Etat

C'EST le ministre des Affaires générales et économiques, Rachid Talbi Alami, qui avait invité les comptables agréés et l'Ordre des experts-comptables à lui soumettre des propositions. L'essence de la profession comptable étant la tenue de la comptabilité, il fallait trouver un dispositif qui clarifie le périmètre d'intervention des uns et des autres, définir les missions de comptables agréés en mettant l'accent sur le monopole conjoint de la tenue de la comptabilité et trouver une solution pour des praticiens installés.

Le ministre est parti d'un constat. En sa qualité d'élu local dans la région du Nord, il reçoit régulièrement des contribuables qui viennent se plaindre de problèmes avec l'administration fiscale ou des déboires essuyés auprès des «consultants». Membre de la Commission interministérielle des investissements, le ministre des Affaires générales est aussi témoin des dossiers mal ficelés souvent rejetés. Ce qui l'a surtout poussé à aller vers une réforme, c'est une action en justice intentée contre le gouvernement par un investisseur «mal conseillé» par une fiduciaire. Cet investisseur aurait poursuivi le gouvernement marocain car ce dernier est censé être le garant moral de qualités professionnelles de ceux qui interviennent dans le conseil, notamment comptable. Après l'enthousiasme du début ponctué par une série de réunions à la veille de l'été dernier, le processus de réforme est aujourd'hui au point mort. Le ministère des Finances ne serait pas très chaud à l'idée de la création d'un Ordre des comptables agréés. De son côté, le secrétariat général du gouvernement avait précisé dans un avis qu'il ne trouvait pas d'obstacle à l'institution d'un ordre professionnel pour les comptables agréés. La seule réserve émise portait sur la passerelle avec l'Ordre des experts-comptables. Actuellement, les comptables agréés relèvent d'une liste annuelle publiée par décret après une sélection des candidatures effectuée par une commission paritaire.

Le schéma vers lequel évoluerait l'activité

L'IDÉE phare autour de laquelle gravite le projet est la mise en place d'un ordre professionnel pour les comptables agréés, en concédant l'exclusivité de la tenue et de la supervision de la comptabilité aux comptables agréés et aux experts-comptables. Les conditions d'entrée de la profession seraient aussi revues: bac + 4 en gestion financière et comptable plus un stage de trois ans sanctionné par un certificat d'aptitude professionnelle. Pour des praticiens de la comptabilité en exercice et qui n'ont pas la qualité de comptable agréé, c'est-à-dire le millier de personnes qui tiennent des fiduciaires, il serait prévu une période transitoire au

cours de laquelle, ceux qui le désirent pourront accéder à l'Ordre des comptables agréés sous réserve de remplir un certain nombre d'exigences. Cette réforme serait accompagnée de celle de la simplification de la comptabilité pour les petites entreprises. Le projet de loi vise les entreprises réalisant moins de 2 millions de dirhams de chiffre d'affaires. Pour cette population, les enregistrements des opérations comptables seraient réduits au strict minimum. Les supports comptables sont également limités : pas d'obligation de tenue de grands livres, amortissement linéaire pour toutes les immobilisations, etc. Pendant toute l'année, l'entreprise procède à une comptabilité de caisse et à la fin de l'exercice, elle fait une consolidation des dettes et des créances.

Le métier de comptable et la décentralisation : tradition et évolution

Jacqueline ESCARD, Trésorier-payeur général de la région Bourgogne et du département de la Côte-d'Or
La Revue du Trésor- décembre 2006

2 mars 1982. - Promulgation de la loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

13 août 2004. - Promulgation de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, après la promulgation le 28 mars 2003 de la loi constitutionnelle n° 2003-276, relative à l'organisation décentralisée de la République: c'est ce que l'on appelle communément **l'acte II de la décentralisation.**

Entre ces deux dates : vingt années de décentralisation, jalonnées de nombreux textes (on en dénombre pas moins d'une trentaine).

Le processus engagé par les lois Defferre en 1982-1983 poursuivait un triple objectif :

- rapprocher les citoyens des centres de décision ;
- responsabiliser les élus en leur donnant de nouvelles compétences;
- favoriser le développement des initiatives locales.

Le bilan, globalement positif, faisait cependant apparaître vingt ans plus tard, un besoin d'approfondissement.

Porté par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, ce second temps de la décentralisation (ou le deuxième, l'avenir nous le dira) vise, je cite le Premier ministre, à « bâtir une République des proximités, unitaire et décentralisée » et s'appuie sur deux piliers

- un pilier régional et
- un pilier de proximité qui relève de l'échelon départemental et de l'intercommunalité.

Un nouveau transfert de compétences est acte entre l'Etat et les collectivités, des compétences réparties pour l'essentiel entre la région et le département. Pour le traduire en raccourci :

- la région, chef de file en matière de

développement;

- le département, chef de file en matière sociale et médicosociale ;
- et des ajustements, des compléments pour les communes et les intercommunalités.

Il est également prévu le transfert de personnels de l'Etat (130000 agents) ainsi que la compensation financière intégrale correspondant aux compétences transférées par l'Etat, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, avec un calendrier de mise en oeuvre qui s'achèvera en 2008.

Nous sommes donc dans la phase de mise en oeuvre de cet acte II de la décentralisation.

Interlocuteur privilégié des collectivités locales - historique pourrait-on dire-, le Trésor Public avec son réseau de comptables, a été conforté dans ce rôle par les dernières lois de décentralisation. Le « comptable » sur le métier duquel pointe le titre de mon intervention, est donc bien entendu le comptable public, - receveur municipal, départemental ou régional - avec les compétences qui s'y rapportent de la Direction générale de la Comptabilité publique.

Le Trésor Public, une administration au coeur des grandes évolutions

La Direction générale de la Comptabilité publique avec son réseau du Trésor Public assure pour le compte :

- de l'Etat;
- du secteur public local ;
- des entreprises ;
- des particuliers,

Cinq missions principales :

- le recouvrement des recettes publiques (de l'ordre de 250 milliards d'euros en 2005) ;
- le contrôle et le paiement des dépenses publiques (de l'ordre de 295 milliards d'euros)

- la production de l'information budgétaire et comptable publique;
- l'expertise et le conseil financier;
- la gestion des dépôts de fond d'intérêt général.

Mais au cours de ces dernières années, de nombreuses modifications sont intervenues tant dans son périmètre d'intervention que dans les procédures à appliquer.

Je citerai simplement trois exemples de réformes pour en montrer l'ampleur :

- la fin des « activités bancaires » du Trésor Public, rendues au circuit bancaire concurrentiel ;
- la mise en place progressive d'un « interlocuteur fiscal unique » par rapprochement adapté des services fiscaux et des services du Trésor Public ;
- la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

S'agissant des collectivités désormais territoriales, un processus d'adaptation, lourd, aux évolutions générées par les textes relatifs à la décentralisation tout particulièrement, mais également par la démarche de réforme du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), par les attentes aussi de nos concitoyens en termes de qualité de service, de transparence de la gestion publique, de « performance » de l'administration tout simplement, ce processus d'adaptation a été engagé de manière volontariste. Comme chacun le sait, puisque c'est une réalité depuis longtemps,

Le Trésor public assure une mission traditionnelle de comptable des collectivités

Le comptable du Trésor est en effet chargé du **recouvrement des recettes et du paiement des dépenses** du secteur public local (justifiées selon les modalités fixées par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 « pièces justificatives ») ; il lui incombe également de procéder aux contrôles prescrits par la réglementation et qui engagent d'ailleurs sa responsabilité personnelle et pécuniaire, Il assure la tenue de la **comptabilité** - budget général et budgets annexes -. Ainsi les quelque 3 300 trésoriers (inspecteurs,

receveurs percepteurs ou trésoriers principaux), répartis sur l'ensemble du territoire gèrent-ils 166 000 comptabilités...

En Côte-d'Or, 33 comptables et 3900 comptabilités

Il doit également **rendre compte de sa gestion** chaque année avec l'élaboration des comptes de gestion (ou financier) qui retracent l'ensemble des opérations conduites par les ordonnateurs locaux.

Les textes relatifs à la décentralisation de 1982 comme ceux de 2003-2004, ont non seulement transféré aux collectivités un grand nombre de compétences, mais ils leur ont également attribué une autonomie financière renforcée.

S'inscrivant dans le contexte général du besoin de transparence exprimé par nos concitoyens et qui, pour l'Etat, a débouché sur la LOLF - son dispositif budgétaire, son dispositif comptable et son dispositif d'analyse des coûts - de la même manière les collectivités et leurs établissements, sont-ils, ou vont-ils être soumis de plus en plus à des exigences de qualité comptable, de compte rendu et de justification de leur action.

Le comptable du Trésor, en raison du rôle traditionnel qui lui revient, mais aussi de ses compétences propres, et des objectifs que les ministres ont fixés à la DGCP, tout particulièrement par contrat pluriannuel de performance - celui qui s'est achevé en 2005 (2003-2005) et celui qui couvre la période 2006-2008 -, se doit d'apporter aux collectivités une offre de services élargie et en adéquation avec les préoccupations liées aux nouvelles exigences de la décentralisation, y compris sur ce coeur de métier comptable.

Ainsi,

Le Trésor Public adapte son offre de services aux besoins des collectivités territoriales

- par une aide à l'information ;
- par une aide à la décision;
- par une aide à la gestion.

Par une aide à l'information

Elle revêt plusieurs formes :

- un ensemble de procédures budgétaires et

comptables simplifiées ;
- une restitution des comptes de l'année n au 15 mars de l'année n + 1 ;
- un ensemble de données comparatives ;
- un site Internet dédié.

Des procédures budgétaires et comptables simplifiées

Pour les acteurs, collectivités ou Trésor Public, chacun a entendu parler de l'instruction budgétaire et comptable M14, qui depuis sa généralisation en 1997, a apporté aux communes un cadre budgétaire et comptable permettant d'améliorer leur information.

Après quelques années d'utilisation, les élus locaux ont souhaité que des correctifs et des simplifications soient apportés à cette instruction. C'est chose faite depuis le 1er janvier 2006.

Les documents budgétaires et comptables ont été rendus plus lisibles pour les élus et donc pour les citoyens, la transparence et la qualité comptable sont mieux assurées, ainsi (et c'est important pour le sujet qui nous rassemble) que la cohérence entre les règles applicables aux différents niveaux de collectivités, créées dans le cadre des lois de décentralisation.

La rénovation des « plans » comptables s'est ainsi poursuivie pour les départements avec la M52, pour les SDIS avec la M61, pour les régions avec la M71 en expérimentation depuis le 1er janvier 2005, généralisable en 2008.

Ces cadres comptables sont proches du plan comptable de droit commun (PCG), tout comme l'est maintenant pour l'Etat celui résultant de la LOLF avec sa structuration en déclinaison de politiques publiques, sa définition d'objectifs, d'indicateurs, de processus de suivi et de rendu compte, ce qui pourrait conduire assez naturellement à une « lolfisation » des comptes des collectivités. Ce que certains élus préconisent d'ailleurs déjà...

Les perspectives possibles de certification des comptes des collectivités locales vont aussi dans ce sens. Enfin, pour accompagner ce mouvement de qualité comptable, le DGCP a mis en place un indice agrégé de

suivi qualitatif des comptes locaux (IASQCL) comportant neuf ratios qui permettent de sécuriser le rendu des comptes.

L'IASQCL

Il apprécie le niveau de qualité atteint par chaque comptabilité locale, Calculé automatiquement à partir des bases comptables nationales, cet indice porte sur quatre champs : hauts de bilan, comptes de tiers, opérations dites « complexes », délais de passation des opérations. Il distingue les items selon qu'ils relèvent exclusivement de l'intervention du comptable ou qu'ils sont partagés avec l'ordonnateur. Cet indice, calculé pour chaque collectivité est ensuite agrégé par trésorerie, département et enfin au niveau national.

Quoi qu'il en soit, la rénovation des procédures comme la qualité des comptes s'accompagnent d'une mise à la disposition des élus par les comptables publics, du maximum d'informations dans les meilleurs délais.

La restitution des comptes au 15 mars

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes engagés dans une démarche de remise des comptes de gestion au 15 mars de l'année n + 1.

En Côte d'Or, sur la période du premier contrat pluriannuel de performance 2003-2005, nous sommes passés de 68,87 % des comptes remis au 15 mars à **95,33 remis** avant le 15 mars 2006.

La fourniture de données

Disposer le plus rapidement possible de ses propres résultats permet une meilleure anticipation, mais pouvoir se comparer à des organisations identiques est également des plus utiles.

D'où l'idée de mettre à disposition, sous forme regroupée, les **comptes définitifs** établis à partir des comptes de gestion des comptables publics, pour les communes, les départements, les régions, les intercommunalités et les établissements publics locaux.

Des **informations de conjoncture** sont également fournies ainsi que des **monographies** : à titre d'exemple : dépenses des communes et de leurs groupements pour l'environnement, monographie réalisée avec l'IFE (Institut français de l'environnement), communes touristiques, communes littorales.

Les informations sont nombreuses, variées, nous sommes plutôt dans un trop plein d'informations plutôt qu'en situation de manque...

Alors dans son rôle d'aide et d'assistance aux collectivités, régulièrement investies de compétences élargies, le Trésor Public s'est attaché non seulement à fournir le plus d'informations possibles, mais également à en faciliter l'accès tout en s'assurant, toujours, de sa parfaite actualité.

Un site Internet dédié

Le site www.colloc.minefi-gouv.fr, qui connaît depuis sa création un succès non démenti, a été spécialement conçu pour répondre à ce besoin. Utilisé comme outil de travail, il comporte quatre rubriques :

- finances locales avec notamment les comptes individuels des 36 779 communes;
- gestion locale avec tout ce qui touche à la décentralisation, aux fonds structurels européens, à la gestion des services publics locaux...
- intercommunalité avec textes et chiffres clés ; - marchés publics.

Est associée à ce site une **lettre d'information** - gratuite - qui informe régulièrement les abonnés de toute l'actualité qui concerne le secteur public local.

Enfin, et c'est nouveau, depuis 2004 des sessions de «**chat** » ont été ouvertes, permettant aux gestionnaires locaux de dialoguer avec un expert des finances ou de la gestion locale.

A titre d'exemple de chat

- le Code des marchés publics de 2004 (2) ;
- le recensement de la population ;
- Hélios;
- la carte d'achat.

Ayant mis à disposition de sa collectivité le maximum d'informations, commodément utilisables et actualisées, le comptable

se doit de l'assister dans sa démarche de prise de décision.

Par une aide à la décision

Attaché à la mission traditionnelle du comptable, le **soutien technique** porte bien sûr sur la préparation et la réalisation des documents budgétaires avec toutes les mesures qui accompagnent l'amélioration de leur qualité, mais il a pris également d'autres formes :

- un soutien étendu à la fiscalité directe locale ;
- un soutien complété par une analyse des comptes ;
- un soutien renforcé par un dispositif de veille.

Un soutien technique étendu à la fiscalité directe locale

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les comptables du Trésor se sont vu transférer une activité précédemment dévolue aux services fiscaux en matière de fiscalité directe locale qui leur permet notamment de fournir des simulations fiscales.

Le comptable du Trésor est devenu de ce fait l'interlocuteur unique et de premier niveau des collectivités en matière fiscale.

Un pôle d'assistance a, de plus, été créé au sein de chaque trésorerie générale.

En Côte-d'Or, le pôle d'assistance fiscalité directe locale a reçu en 2004, comme en 2005, plus de 1 000 saisines.

On sait par ailleurs que les collectivités sont désireuses de recevoir rapidement de l'Etat les avances sur le montant des impositions directes locales : dans le cadre du nouveau contrat pluriannuel de performance de la Direction générale de la Comptabilité publique, un engagement a été pris de mettre à disposition ces avances, le 25 au plus tard du mois concerné (le 31 pour le mois de janvier).

Ce soutien, étendu à la fiscalité directe locale, est complété par des capacités d'analyse des comptes dont on voit bien qu'avec des compétences et des responsabilités élargies, les collectivités ont besoin.

Un soutien technique complété par l'analyse des comptes

A ce titre, l'analyse financière que réalise le comptable (ou la trésorerie générale dans certains cas) s'appuie sur l'ensemble des informations détenues dans le compte de gestion ; elle fait ressortir les points forts et les points faibles et fournit à l'élu des éléments techniques, objectifs et neutres qui lui permettent d'asseoir sa décision.

Plusieurs types d'analyses sont proposés :

- rétroactive ;
- consolidée si la collectivité dispose de budgets annexes nous disposons de tous les éléments pour effectuer cette consolidation ;
- prospective et cette analyse implique une collaboration forte entre l'ordonnateur et son comptable puisqu'il s'agit d'estimer sur un plan pluriannuel (6 ans maximum) les évolutions envisagées pour les principaux agrégats, en intégrant les projets et les financements associés.

Enfin, s'est même mise en place une nouvelle offre de service, à destination plus particulièrement des grandes collectivités, concernant les principaux **risques** périphériques auxquels une collectivité peut être confrontée avec ses satellites ou partenaires (offices de logement social, SEM, associations, délégations de service public...).

Cette forme d'analyse requiert un niveau encore supérieur de collaboration entre le comptable et son ordonnateur, car cette fois l'analyse se doit d'être conjointe.

Quand les clignotants virent au rouge ou même à l'orange, il est important que la collectivité soit alertée, compte tenu des engagements qu'elle a pris, des projets qu'elle peut porter, des contraintes ou obligations qui sont les siennes.

Un soutien technique renforcé car un dispositif de veille

A cet égard, un dispositif interministériel « **le réseau d'alerte sur les finances locales** » a été mis en place conjointement par la DGCP et la DGCL. Il concerne l'ensemble des communes et repose sur des ratios et une méthodologie précise.

Les données sont issues d'une application SCORE (le nom vient du *scoring* réalisé pour les collectivités) automatiquement alimentée par l'infocentre DGCP, Mais ces

données, brutes en quelque sorte, ne sont évidemment pas utilisées telles quelles. Elles sont d'abord soumises à l'appréciation des comptables concernés qui confirment ou infirment l'inscription dans le réseau d'alerte, compte tenu de la connaissance qu'ils ont au quotidien de la situation de la collectivité, leur appréciation devant être confortée par une analyse financière dont l'établissement est obligatoire pour toutes les collectivités dont le « score » est très dégradé.

La liste, validée par les comptables, est ensuite transmise au préfet qui détermine avec le trésorier-payeur général les interventions à conduire auprès des collectivités retenues, et - du moins c'est le cas en Côte-d'Or-en y associant la chambre régionale des comptes.

Dans le cadre de la décentralisation et spécialement du renforcement des intercommunalités, un dispositif identique est opérationnel à compter de cette année avec une nouvelle application spécifique : OSIRIS (Observatoire des situations intercommunales et des risques).

Ces différents dispositifs d'aide à la décision permettent au comptable public d'être au plus près de la collectivité pour lui fournir les données, les informations, les comparaisons utiles, les analyses et études propres à éclairer ses décisions, **sans pour autant jamais intervenir dans celles-ci.**

Par une aide à la gestion

Fournir des informations, aider à la décision, le comptable a également adapté son métier pour assister la collectivité dans sa gestion même, une aide qui passe par

- l'utilisation de moyens modernes de paiement;
- la dématérialisation des échanges ;
- la refonte de l'application de gestion de la DGCP : Hélios.

Le recouvrement rapide et sûr de ses recettes, le règlement de ses dépenses dans les meilleures conditions sont, avec la fiabilité de ses comptes, une préoccupation majeure de l'ordonnateur collectivité locale.

L'utilisation des moyens modernes de paiements

Un certain nombre de procédures automatisées permettent de répondre à cette préoccupation,

► Qu'il s'agisse des moyens facilitant les **recettes** :

La carte bancaire. - On compte en France 17 500 points d'encaissement pour l'ensemble de la sphère publique dont 6 000 concernent le secteur public local (campings, offices de tourisme, piscines, musées, hôpitaux, remontées mécaniques...). Inutile, dans le contexte d'utilisation de la carte bancaire dans notre pays (48 millions de cartes en circulation), d'insister sur l'attrait que cela présente, puisque ce mode de paiement permet à la fois le paiement de proximité mais également le paiement à distance par Internet, téléphone ou correspondance. C'est un mode de paiement également accessible aux étrangers et utile par exemple dans le secteur hospitalier.

Le TIP. - C'est le mode de recouvrement adapté pour les créances en nombre, à caractère répétitif comme le sont les loyers ou les redevances d'eau ou d'ordures ménagères, qui laisse à l'usager la maîtrise de son règlement mais donne à la collectivité la maîtrise des flux financiers et une meilleure gestion de sa trésorerie. Et pour accélérer encore le traitement de ce mode de paiement, des centres d'encaissement ont été mis en place par le Trésor Public, comme le font tous les grands opérateurs.

Le prélèvement. - Le prélèvement, comme le TIP est un moyen pratique, rapide et sûr pour le règlement des créances répétitives comme les loyers, la cantine, la crèche comme la maison de retraite.

Ces différents moyens ouvrent à la collectivité une meilleure sécurité quant au règlement attendu et, pour le prélèvement, il assure également des flux financiers à date choisie. C'est globalement également une amélioration de la trésorerie et pour les usagers la tranquillité que confère la certitude de payer dans les délais.

► Ou à l'identique, qu'il s'agisse des moyens facilitant la **dépense**

Le paiement par prélèvement ou carte bancaire. - Tout comme ses usagers, la collectivité elle-même peut s'acquitter de ses dépenses par prélèvement ou par carte bancaire. Elle peut même, pour les achats de petit montant, avoir recours à la carte d'achat (le décret n° 1144 du 26 octobre 2004 l'y autorise).

Ces moyens modernes de paiement pour le recouvrement des recettes, comme pour le paiement des dépenses, sont une offre de prestation importante pour les collectivités, que le comptable public a mis progressivement à sa disposition.

Tout comme il s'est efforcé régulièrement de réduire les délais de paiement. Une telle réduction est nécessaire aussi bien pour les usagers qui attendent leurs prestations (par exemple RMI, APA ou AAH), que pour les fournisseurs (entreprises de marchés publics).

En Côte-d'Or, le délai de paiement du comptable est passé de 7,73 jours en 2003 à 4,65 jours en 2005.

La crédibilité de la collectivité, l'application d'intérêts moratoires le cas échéant, tout comme une gestion optimale de la trésorerie sont autant d'éléments dans la recherche commune ordonnateur-comptable, d'une meilleure automatisation des procédures qui peut aller au-delà avec :

La dématérialisation des échanges

Engagé depuis 2004, un plan d'action a été mis en place en vue de dématérialiser les grands flux de documents qui circulent chaque année entre les ordonnateurs, les comptables et les chambres régionales des comptes.

Les volumes sont considérables.

Au plan national :

- 98 millions de titres ;
- 77 millions de mandats ;
- 58 millions de bulletins de paye ;
- 500 000 documents budgétaires.

L'intérêt à tous les niveaux et chez tous les partenaires est donc évident, ne serait-ce qu'en raison du coût que cela représente : 27 millions d'euros non compris les frais de stockage et d'archivage.

Une charte nationale partenariale a donc été signée par l'ensemble des partenaires en décembre 2004.

La dématérialisation permet en effet de diminuer les flux de papier mais également de reconfigurer plus efficacement les chaînes de traitement de la dépense et de la recette.

Différentes pièces sont dématérialisables

- la paye ;
- les titres et les rôles ;
- les mandats et pièces justificatives ;
- les flux comptables et financiers entre EPS/CPAM/ comptable.

En Côte-d'Or, on compte à ce jour

- 5 conventions de dématérialisation de la paye ;
- 2 conventions de dématérialisation de titres ;
- 10 conventions de pièces justificatives de marchés dans le cadre de e-Bourgogne.

e-Bourgogne

e-Bourgogne, projet cofinancé par l'Etat (MINEFI ADAE) et le Conseil régional, constitue avec la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics, de l'appel d'offres au paiement par le comptable public, une action de dématérialisation particulièrement intéressante et un partenariat fort.

En effet, le projet, copiloté par le Conseil régional et la Trésorerie générale de région, associé au niveau bourguignon, de manière très étroite, les trésoreries générales de département et la chambre régionale des comptes. Le lien avec le niveau national (Cour des comptes, DGCL, ADAE) est assuré par le pôle Dématérialisation de la Direction générale de la Comptabilité publique.

Le Trésor Public apporte son expertise juridique et technique : il veille tout particulièrement à ce que la dématérialisation se fasse dans le respect des prérogatives du comptable public ainsi qu'à la sécurisation des procédures et s'assure qu'elles sont compatibles avec le nouveau logiciel Hélios.

Enfin,

La modernisation de l'outil informatique du Trésor public lui-même : le programme Hélios

En rénovant l'exécution des missions

comptables traditionnelles, il apportera une meilleure gestion courante et des services innovants partageables avec la collectivité. Cette application unique qui remplace les multiples applications informatiques précédentes de gestion du secteur public local est en cours de déploiement.

Cette application nouvelle permettra un traitement plus rapide et fiable, une gestion plus efficace et plus économique.

L'acte II de la décentralisation a confirmé le caractère unitaire de notre Etat tout en précisant son organisation administrative : chaque territoire est le siège de deux modes d'administration, la déconcentration et la décentralisation, mais ces deux modes d'administration pour séparés qu'ils soient, sont complémentaires.

Dès lors, il était normal que les relations mêmes du comptable avec sa collectivité évoluent.

Le Trésor Public développe une politique de partenariat

Cette politique de partenariat prend la forme :

- de conventions ;
- de procédures conjointes.

Conventions

Lancées en 1998, après signature d'une convention entre le ministre du Budget et le président de l'Association des maires de France, **des chartes de partenariat** ont établi de nouvelles relations en maintenant une étroite collaboration entre les services de la collectivité et ceux du comptable public.

Le partenariat porte sur :

- la communication entre les partenaires ;
- l'amélioration du recouvrement ;
- la réduction des délais de paiement ;
- la gestion de trésorerie ;
- la valorisation des comptes.

En Côte-d'Or, 140 conventions de partenariat ont déjà été signées, mais pour accompagner les plus grandes collectivités dans la décentralisation, une nouvelle forme partenariale a été mise au point : **les conventions de services comptable et financier.**

Ces conventions concernent directement les régions, les départements et les communes de plus de 100 000 habitants ou les communautés urbaines.

Elles dépassent la stricte relation comptable de la collectivité et collectivité, car elles font intervenir toutes les forces mobilisables du réseau. Le trésorier-payeur général en est responsable et veille au suivi de son exécution.

Ce partenariat s'articule autour de trois axes :

- favoriser le rapprochement des services gestionnaires et comptables tant sur le plan immobilier qu'informatique;
- reconfigurer les chaînes administratives de la dépense et du recouvrement ;
- mettre en place les mécanismes permettant une meilleure sincérité des comptes et des prestations.

En Côte-d'Or, à ce jour, 4 conventions de services comptable et financier ont été signées avec la Région, la Ville de Dijon, la Communauté d'agglomération et le Conseil général. De nouvelles sont en préparation. Nous travaillons par ailleurs à une offre de service pouvant intéresser les collectivités moyennes : nous serons peut-être précurseurs en la matière.

Ces prestations affirmées qui touchent toute la palette d'activités des collectivités et qui sont la conséquence directe de leur champ de compétence élargi au cours des vingt dernières années, ainsi que les méthodes mises en place pour les rendre tout à la fois sûres et performantes, ne sauraient se réaliser sans une confiance mutuelle de la collectivité et de son comptable.

Cette confiance trouve une traduction concrète dans la mise en place de :

Procédures conjointes

- le contrôle hiérarchisé de la dépense et
- le contrôle partenarial.

Le dispositif de **contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)** est basé sur une

approche de la dépense par les risques et enjeux : il s'agit de proportionner les contrôles du comptable aux risques et aux enjeux de la dépense.

Cibler les 20 % des mandats qui représentent les 80 % des masses financières : c'est un dispositif qui permet encore d'améliorer les délais de paiement des dépenses.

En Côte-d'Or, le CHD a été mis en place dès septembre 2002 à titre expérimental pour le Conseil régional. Il a été étendu au Conseil général et à la ville de Dijon au 1^{er} janvier 2004, puis généralisé au 1^{er} janvier 2006 à l'ensemble des collectivités concernées c'est-à-dire émettant plus de 500 mandats par an. Actuellement, le dispositif est appliqué par 14 organismes publics émettant plus de 5 000 mandats par an et par 160 collectivités et budgets annexes émettant de 500 à 5 000 mandats par an.

Le contrôle partenarial, pour ce qui le concerne, illustre un nouveau mode de partenariat entre ordonnateur et comptable, l'objectif étant de supprimer les contrôles exhaustifs du comptable pour passer à un contrôle *a posteriori* sur un échantillon réduit de mandats permettant ainsi de payer les mandats plus rapidement.

Le comptable n'est plus un censeur mais un partenaire.

Un audit partenarial portant sur la totalité de la chaîne de traitement de la dépense, de l'ordonnateur au comptable, est réalisé. L'audit est réalisé conjointement par un auditeur du Trésor et un représentant de l'ordonnateur.

Cet audit est finalisé par une convention de contrôle partenarial.

La plupart de ces contrôles partenariaux sont intégrés dans les CSCF.

En Côte-d'Or, un contrôle partenarial a été mis en place pour la paye au Conseil régional. Deux sont en cours d'élaboration pour les subventions de fonctionnement aux associations à la ville de Dijon et pour les subventions au Conseil régional.

Telles sont, rapidement retracées, les évolutions du métier de comptable public au service des collectivités territoriales.

Mais adapter son offre de service ne s'improvise pas et nécessite donc d'identifier de manière précise les besoins et les attentes de ces collectivités et de mesurer ensuite leur satisfaction.

C'est ce que nous faisons depuis 2003.

Une enquête a été menée en 2003 puis en 2005, par la **SOFRES**, auprès d'un panel d'élus, de services et directions financières, de directeurs et secrétaires généraux de collectivités locales (plus de 1 000 interviewés) portant sur leur satisfaction globale et sur certains thèmes spécifiques :

- les publications financières ;
- l'offre globale d'expertise financière ;
- le conseil fiscal ;
- les conventions de services comptable et financier.

Fort heureusement, en 2003, 86 % et, en 2005, 87 % des collectivités se sont déclarées satisfaites de leur comptable.

Mais ce qui est important, ce sont les enseignements que nous apporte l'étude par thème qui nous permet de nous ajuster encore davantage pour que le comptable du Trésor confirme son rôle d'interlocuteur privilégié, de partenaire, des collectivités territoriales.

Le plan pluriannuel de performance 2006-2008 du Trésor Public comporte trois orientations stratégiques :

- garantir la qualité des comptes publics ;
- renforcer la qualité du service rendu à l'usager, aux prestataires, à l'Etat ;
- s'affirmer comme administration de référence par le management et le pilotage.

La part réservée au secteur public local, traduite par des engagements, des indicateurs de performance et des indicateurs d'efficience est très importante et les enquêtes de satisfaction que je viens d'évoquer seront maintenant réalisées tous les dix huit mois.

C'est assez, me semble-t-il, pour démontrer le souci porté à l'accompagnement des évolutions des collectivités, en faisant évoluer nous-mêmes notre métier de comptable et notre souhait de remplir, à leur satisfaction, nos différentes missions.

Les attachés à la Direction générale des impôts

Maïté Gabet

La Revue du Trésor – novembre 2006

Dans un contexte d'internationalisation des affaires, de mobilité croissante des acteurs économiques et de compétition fiscale, le contrôle des opérations internationales est l'un des axes majeurs de la politique de contrôle fiscal externe de la Direction générale des Impôts pour s'assurer que l'Etat dispose effectivement des recettes fiscales qui lui reviennent en application des règles législatives et conventionnelles.

Or, ce contrôle passe par une collaboration accrue entre les différentes administrations, la mondialisation des affaires justifiant une mise en oeuvre de plus en plus fréquente de l'assistance administrative : en effet, l'appréciation, au regard des règles fiscales, de la normalité d'opérations à caractère international dépend souvent d'informations détenues à l'étranger. Dans ce cas, seule la coopération internationale, qui s'inscrit dans le cadre des dispositions conventionnelles ou communautaires d'assistance administrative, permet de dépasser les limites territoriales du pouvoir d'investigation des services fiscaux.

C'est parce qu'elle porte cette politique volontariste de coopération que la Direction générale des impôts s'appuie, depuis 1982, sur son réseau d'attachés fiscaux afin de développer de nouveaux modes de coopération avec ses principaux pays partenaires.

Ce réseau couvre aujourd'hui les principaux pays de l'Union européenne et de l'Amérique du Nord, pays où se situent les enjeux essentiels en matière de contrôle fiscal. Mais l'action menée par les attachés fiscaux va au-delà de la seule assistance, ils interviennent également pour faciliter les échanges avec les autres administrations et informer la DGI (1) des pratiques administratives et de la législation fiscale en vigueur dans les pays où ils sont en poste.

Sept attachés fiscaux installés à Berlin, Bruxelles, La Haye, Londres, Madrid, Rome et Washington représentent la DGI à l'étranger. Placés près de l'ambassade de France, ils sont rattachés au réseau international du MINEFI et, comme les attachés douaniers, sont intégrés dans les Missions économiques. Fonctionnaires à la DGI, ils restent cependant tenus aux obligations spécifiques liées à leurs attributions et relèvent ainsi directement de la sous-direction du contrôle fiscal de la DGI.

Un réseau étendu pour traiter les demandes d'assistance administrative les plus complexes

Pièce essentielle du dispositif français de coopération interadministrative, le réseau des attachés fiscaux a été progressivement étendu et renforcé depuis sa mise en place le 21 juillet 1982: implantation de contrôleurs dans les postes les plus chargés (Londres, Bruxelles, Rome), extension de la compétence de l'attaché fiscal au Royaume-Uni à l'Irlande (juin 2000), de la compétence de l'attaché fiscal en Belgique au Luxembourg (septembre 2000), de la compétence de l'attaché fiscal en Espagne au Portugal (janvier 2001), de la compétence de l'attaché fiscal aux Etats-Unis et Canada au Mexique (juin 2002) et implantation d'un poste d'attaché fiscal aux Pays-Bas (2000).

L'extension et le renforcement du réseau ont notamment pour but de faciliter le traitement des demandes les plus complexes auprès des autorités étrangères, mais également de permettre aux services de disposer d'un interlocuteur informé des possibilités qu'offre l'assistance dans son pays d'implantation et disposant de bases de données publiques contenant des informations susceptibles d'être directement opposées au contribuable.

Les attachés fiscaux traitent ainsi des demandes d'assistance administrative en matière d'impôts directs, de droits d'enregistrement et de droits sur les successions. Cette activité est encadrée par le droit interne français mais également par les conventions fiscales internationales et le droit communautaire qui déterminent la teneur des informations qui peuvent être ainsi échangées.

Un réseau pour favoriser les échanges

La coopération bilatérale repose également sur l'action des attachés dont l'activité, au-delà de l'échange de renseignements, s'est diversifiée : animation des dispositifs transfrontaliers, organisation de réunions conjointes entre services de contrôle sur des affaires déterminées - notamment dans la lutte contre les carrousels -, participation au règlement des procédures amiables et négociation des conventions fiscales internationales, organisation de réunions bilatérales entre administrations fiscales en matière de gestion des services et de politique fiscale.

En 2006, grâce à l'intervention de l'attaché fiscal, après l'Allemagne et l'Espagne, la Belgique a rejoint la liste des pays avec lesquels la DGI a signé un accord transfrontalier d'échange direct de renseignements fiscaux entre services locaux. Ce dispositif, qui s'inscrit dans le mouvement de déconcentration des autorités compétentes en matière d'échange de renseignements, permettra de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale dans les zones frontalières en rapprochant les acteurs de terrain.

Un réseau pour informer

Reconnus en tant qu'experts de la législation fiscale et des pratiques administratives en vigueur dans les pays où ils sont en poste, les attachés ont également pour mission de fournir des études comparatives ou prospectives.

2005 : le réseau des attachés fiscaux a produit 323 études.

A ces études ponctuelles s'ajoute, pour un certain nombre de postes, l'édition d'un

journal périodique faisant le point sur les objectifs, les réalisations, la situation du contrôle fiscal, de grands sujets d'actualité parus dans la presse locale et toute information à caractère économique, financier ou fiscal pouvant présenter un intérêt pour les agents de la DGI. Certains attachés fiscaux tiennent également des sites Internet qui proposent aux internautes des renseignements sur la fiscalité française et de leur pays d'attache et communique des adresses utiles.

La réussite de la mission de ces cadres de l'administration française repose sur leurs qualités relationnelles. Tout en devant parfaitement maîtriser les subtilités de la fiscalité, ils doivent très vite lier des contacts privilégiés avec leurs interlocuteurs étrangers et apprendre à connaître les arcanes des administrations locales afin de pouvoir utilement échanger des informations et faire preuve de diplomatie pour représenter au mieux la France auprès des services publics de leur pays d'accueil.

Animée d'une volonté d'ouverture et de développement, la DGI a choisi de faire des attachés fiscaux des acteurs majeurs de cette politique. La DGI participe en outre activement aux travaux des principales grandes organisations internationales dont l'objectif est de faciliter les échanges et la collaboration. Elle est ainsi très active au sein de l'Union européenne et de l'OCDE (2), où elle apporte son expertise technique, mais également au sein de groupes d'échange multilatéraux comme le G4 et le G7-Paradis fiscaux.

L'Ecole Nationale du Trésor Public a 60 ans

André Girault, Trésorier - payeur général honoraire et ancien rédacteur en chef de la Revue du Trésor
La Revue du Trésor – décembre 2006

Evolutions et perspectives

Pour la première fois, l'Ecole publie un rapport d'activité ; cette nouvelle pratique trouve sa justification dans l'évolution considérable intervenue dans les derniers mois : accroissement de la taille et des compétences de l'Etablissement, modification des conditions de fonctionnement, diversification des tâches...

Après la longue errance des premières années dans des locaux divers et variés - salle de cinéma, salle d'exposition d'un grand magasin, bâtiments préfabriqués...- l'Ecole s'est stabilisée dans les magnifiques locaux de Noisiel et son développement depuis est spectaculaire,

Depuis un arrêté ministériel du 9 septembre 2004, l'ENT est devenue un service à compétence nationale dotée d'une plus grande autonomie de gestion. Désormais, quatre entités composent l'Ecole

- L'Etablissement de Noisiel consacré à la formation des inspecteurs stagiaires;
- L'Etablissement de Lyon inauguré le 11 février 2005 dédié aux formations des agents de catégorie B;
- L'Etablissement de Noisy-le-Grand, créé également en 2005, assure la formation des agents de recouvrement ainsi que diverses préparations aux concours et examens;
- Le Centre national de documentation dont les services bénéficient quotidiennement à l'ensemble du réseau du Trésor Public.

Toutes les formations initiales incombent à l'ENT qui assure également toutes les actions d'adaptation à l'emploi et de formation permanente. Désormais, l'ENT participe à la mise en oeuvre des réformes entreprises au sein du Trésor Public.

L'Ecole intervient également dans les missions de coopération internationale :

accueil d'élèves étrangers, missions de courte durée pour le conseil et l'assistance; de plus, elle apporte son concours aux partenariats de la DGCP ainsi qu'à l'ADETEF (Assistance au développement économique en technologies financières) par des présentations spécifiques en matière de formation et l'accueil de délégations étrangères pour des formations dans les secteurs financiers, économiques et comptables.

La Revue du Trésor a toujours porté une grande attention aux évolutions de l'Ecole du Trésor ; en 1996, elle a fait paraître un numéro spécial consacré aux cinquante années d'activité 1946-1995, numéro qui a connu un vif succès auprès des anciens élèves. Il est donc tout à fait justifié de présenter aux lecteurs de la Revue un texte actualisant les missions et l'organisation de l'ENT.

Les missions et l'organisation de L'ENT

Aux termes de l'arrêté du 9 septembre 2004, l'ENT assure la mise en oeuvre de la politique de formation professionnelle des agents du Trésor Public, dans le cadre des orientations définies par le directeur général de la Comptabilité publique et en liaison avec le réseau des services déconcentrés du Trésor Public. A ce titre, l'Ecole exerce les missions suivantes :

- préparation aux concours d'accès aux corps des services déconcentrés du Trésor Public;
- formation initiale des agents du Trésor Public, l'ENT assurant, indépendamment des cycles de formation théorique, la responsabilité des formations pratiques statutaires ;
- participation à la formation continue des agents du Trésor Public.

L'ENT assure également, dans les mêmes conditions, les missions suivantes :

- prestations de formation au bénéfice d'agents de services ou d'organismes publics de l'Etat, ainsi que de collectivités et établissements publics locaux dans les domaines de compétences de la Direction générale de la Comptabilité publique ;

- participation aux actions de coopération internationale de la Direction générale de la Comptabilité publique ;

- édition et archivage des directives administratives de la Direction générale de la Comptabilité publique et prestations de services en matière de documentation générale.

Par ailleurs, l'école met à disposition d'autres structures du MINER, voire d'autres administrations, des locaux (salles de formation, amphithéâtres), dans la mesure où cela est compatible avec son activité.

L'ENT est, depuis le 9 septembre 2004, un service à compétence nationale, rattaché au directeur général de la Comptabilité publique.

Les grandes orientations sont données à UNIT par le directeur général de la Comptabilité publique dans une lettre de mission adressée au directeur de l'Ecole. Le conseil des études de l'ENT (réformé par l'arrêté du 18 février 2005) est présidé par le directeur général de la Comptabilité publique. Cette instance, composée de représentants des organisations syndicales, de la Direction générale et de l'équipe de direction de l'ENT, est consultée au moins une fois par an sur l'organisation des études et des formations, le contenu des programmes, le choix des méthodes pédagogiques dans les trois établissements et, le cas échéant, le régime de contrôle des connaissances. Une réunion annuelle entre le sous-directeur des ressources humaines de la DGCP et la direction de l'ENT, entourés de leurs principaux collaborateurs, permet de faire le point sur l'ensemble des missions confiées à l'ENT.

Par ailleurs, des réunions régulières sont organisées en tant que de besoin entre la Direction générale et l'ENT. L'ENT est également associée aux diverses réunions avec les organisations syndicales en matière de formation professionnelle. Pour la gouvernance de l'Ecole, le

directeur de l'ENT assure l'animation et la coordination de la politique de l'Ecole. Assisté d'un directeur adjoint, directeur de l'établissement de Noisiel, où est par ailleurs installée la fonction support commune aux quatre établissements, il a également en charge l'attribution des moyens aux différents établissements.

Les années 2005-2006 constituent des temps forts de la vie de l'Ecole : entrée en régime de croisière de l'établissement de Lyon et de la préparation au premier métier des inspecteurs, améliorations substantielles des préparations aux concours, mise en place des nouvelles instances paritaires - CAP et Comités techniques locaux - ou de concertation. Il convient également de souligner les actions destinées à la recherche de synergies entre les quatre entités qui composent l'ENT.

Cette nouvelle organisation doit permettre de délivrer aux très nombreuses catégories de stagiaires de tous grades qui viendront dans les diverses structures, une formation à la hauteur des enjeux du Trésor Public compte tenu des mutations qui affectent ou qui vont affecter les grandes administrations de l'Etat et des collectivités territoriales.

En adaptant son outil de formation, la Direction générale de la Comptabilité publique a, une fois de plus, montré qu'elle savait anticiper les besoins liés aux évolutions et aux réformes qui marqueront les prochaines années.

Comment mettre en place des indicateurs de performance efficaces

Mohamed EL HAJJOUJI, Administrateur
AKCE Finance, conseil opérationnel en financement et trésorerie, GESPER Services

L'approche quantitative est privilégiée au détriment du qualitatif. La mise en place d'un système de reporting performant n'est pas uniquement une affaire d'informatique, une réflexion approfondie sur les critères-clés de choix des applications doit être menée au préalable. L'efficacité d'un système de reporting se mesure par la qualité des décisions qu'il permet de prendre.

Au cours d'une récente mission menée auprès d'une entreprise importante, le directeur général s'est plaint de son système d'indicateurs de gestion de performance qui ne lui permettait pas de piloter efficacement l'activité de son entreprise et nous a demandé d'établir un diagnostic détaillé de ce domaine. Dès les premiers jours, nous nous sommes rendu compte que l'entreprise souffrait plus de l'existence d'une multitude d'indicateurs que de leur insuffisance, et la première recommandation fut de diviser leur nombre par dix (trop d'informations tue l'information).

En effet, la multiplication des applications comptables et financières, et le développement des ERP (système d'information) ainsi que des solutions de reporting, ont facilité l'élaboration d'informations et d'états, privilégiant de ce fait une approche quantitative au détriment de l'aspect qualitatif.

Les déterminants d'un système de reporting destiné à la direction générale

L'efficacité d'un système d'indicateurs et de reporting destiné à la direction générale et/ou au comité de direction dépend essentiellement d'un ensemble de critères qu'on peut résumer en cinq points.

1- Utiliser un nombre limité d'indicateurs

Le nombre d'indicateurs doit être réduit au

minimum «significativement» utile. A titre d'anecdote, un grand chef d'Etat refusait catégoriquement de lire et interdisait à son directeur de cabinet de lui transmettre des notes de plus de 2 pages par problème et ce, quelle que soit sa complexité. L'activité de l'entreprise doit donner lieu à la définition des process importants, des référentiels et des indicateurs. Les process généralement en vigueur portent sur les achats, la production, la commercialisation, la productivité, le financement, etc.

Ainsi, et au titre du premier process, il est opportun de suivre l'évolution des conditions d'achat, surtout lorsque celles-ci impactent d'une manière importante la structure des prix de revient ou lorsque l'activité de l'entreprise est de nature commerciale. Dans cet esprit, il est intéressant de suivre, notamment, les achats réalisés dans le cadre des contrats annuels et ceux qui sont faits en dehors. Au titre du process production, il est pertinent d'effectuer un suivi des coûts de production hors matières ainsi que le degré d'utilisation de l'outil industriel.

Au titre de l'axe commercial, le développement des CRM permet de disposer d'informations sur l'efficacité commerciale de l'entreprise et la qualité de la relation clients.

L'axe productivité peut donner lieu à la définition d'indicateurs cibles auxquels les réalisations sont rapprochées. Au titre de l'axe financement, deux indicateurs peuvent être retenus, à savoir la génération de cash par l'activité et le coût de financement.

2- Adapter les indicateurs aux éléments-clés de la stratégie de l'entreprise

Il convient dans un second temps de veiller à l'adaptation de ces indicateurs aux éléments-clés et significatifs de la stratégie d'entreprise. Dans ce sens, les paramètres retenus doivent donner lieu à

un examen annuel afin de s'assurer de la persistance de leur utilité. Il n'est pas rare de voir, d'un exercice à l'autre, un nombre important d'indicateurs devenir sans intérêt et donc être abandonnés et remplacés par de nouveaux indicateurs.

3- Harmoniser les concepts

La définition de ces indicateurs doit être accompagnée d'une action d'harmonisation des concepts au sein de la société. Ceci est encore plus important au sein d'un groupe à activités multiples et différentes. En effet, un indicateur doit avoir la même signification pour tout le monde et il ne doit subsister aucune marge d'interprétation individuelle pour qui que ce soit. En revanche, ce qui est recherché à travers l'analyse d'un indicateur ou de son évolution, c'est de pouvoir identifier suffisamment tôt une tendance de satisfaction ou encore de risque à laquelle il faut remédier rapidement.

4- Priorité aux indicateurs faciles à traiter

La priorité doit être donnée aux indicateurs dont l'élaboration ne nécessite pas de multiples retraitements et écarter ceux dont la mise en œuvre est trop complexe par rapport à leur pertinence.

5- Concentrer la production des indicateurs dans une courte période

La production de l'ensemble des indicateurs doit être concentrée dans les délais les plus courts, et de préférence identiques, afin de permettre aux destinataires de disposer d'une vision globale et homogène de la situation. Le « timely » est donc un élément-clé de la qualité d'un système d'informations.

Un système de reporting doit être adapté aux spécificités de l'entreprise et du secteur

Lors d'une autre intervention dans une entreprise importante, le directeur financier nous a demandé en premier lieu de lui présenter, avant de parler de la consistance des missions que nous avons réalisées par ailleurs, des tableaux de bord que nous proposons à nos clients. Il a manifesté un grand étonnement quand

nous lui avons répondu que nous n'en avions pas, et que le système de reporting est l'exemple type de domaines où il est nécessaire de faire du sur-mesure, adapté aux spécificités du secteur et de l'activité de l'entreprise ainsi qu'aux attentes de ses dirigeants.

La mise en place d'un «datawherhousing» et l'utilisation des logiciels de BPM (business performance management) permet d'aller puiser l'information dans les différentes applications de gestion et de construire des informations synthétiques qui permettent de disposer d'une vue globale et cohérente sur l'évolution de l'activité de l'entreprise.

En revanche, la mise en place d'un système de reporting performant n'est pas uniquement une affaire d'informatique. A cet effet, il faut éviter de se donner bonne conscience en investissant uniquement dans des applications. Une réflexion approfondie permettant de définir des critères-clés doit être menée préalablement au choix des applications. Ces indicateurs servent, en par ailleurs, à l'appréciation de l'efficacité du management et, dans certaines entreprises, à la détermination de la rémunération variable des dirigeants, communément appelée bonus. Le système de reporting se trouve par ailleurs crédibilisé par la qualité et la rapidité des décisions qu'il permet de prendre et les résultats qu'il permet d'atteindre.

La mise en oeuvre du Code Général des Impôts

Extrait de l'allocution du Directeur Général des Impôts lors des rencontres organisées par le Groupement Marocain de l'Association Fiscale Internationale pour l'année 2007.

La finalité du Code Général des Impôts est:

- de mettre à la disposition des opérateurs économiques un manuel fiscal exhaustif, clair et cohérent pour assurer une meilleure visibilité du système fiscal ;
- et de s'adapter à l'évolution des législations des pays partenaires et aux meilleures pratiques fiscales internationales.

Pour ce faire, il était nécessaire d'opérer un recentrage de la fiscalité sur les impôts synthétiques et d'évacuer la démarche cédulaire, accompagné d'un grand effort de simplification, d'harmonisation et de rationalisation des textes fiscaux.

Le passage de notre système fiscal, dans les années 90, d'une situation de cédularité lourde et complexe, à une configuration synthétique autour des quatre principaux impôts (IGR, IS, TVA et D.E.T) a constitué une étape déterminante dans la modernisation de notre fiscalité.

Malgré cet effort, la cédularité n'a complètement disparu du paysage fiscal marocain qu'au cours des années 2000-2001 avec la suppression de certains impôts et l'intégration d'un certain nombre d'entre eux au titre de l'impôt général sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Il a ainsi été procédé à l'abrogation de :

- la contribution sur les revenus professionnels et fonciers exonérés ;
- la participation à la solidarité nationale sur :
 - les terrains non bâtis ;
 - la taxe sur les profits immobiliers ;
 - la taxe urbaine ;
 - et l'impôt sur les sociétés dû par les sociétés totalement exonérées.

Par ailleurs, l'intégration de certains impôts au niveau de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, a été édictée par la nécessité de regrouper de tous

les revenus, pour éviter qu'ils ne continuent à être soumis à plusieurs types d'impôts. Il s'agit :

- des profits immobiliers et des profits de cession de valeurs mobilières et autres titres de capital et de créance qui étaient respectivement soumis à la taxe sur les profits immobiliers (TPI) et la taxe sur les profits de cession de valeurs mobilières et autres titres de capital et de créance (TPCVM);

- des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés et des produits de placement à revenu fixe anciennement imposés respectivement à la taxe sur les produits des actions, parts sociales et revenus assimilés (TPA) et la taxe sur les produits de placement à revenu fixe (TPPRF).

Ces deux dernières taxes ont également été introduites au niveau de l'impôt sur les sociétés.

En adoptant une démarche progressive et par impôt, la réforme a abouti à un système, certes synthétique, mais demeuré largement composite et dominé par des reprises non homogènes des mêmes dispositions d'assiette et de procédures, nécessitant un travail de simplification et d'harmonisation de longue haleine.

Les nouveaux chantiers qui ont succédé à cette étape ont porté, au titre des lois de finances des cinq dernières années, sur les travaux de simplification, d'harmonisation et de rationalisation des différents impôts et taxes, dans le sens d'un renforcement de leur convergence contribuant à l'affermissement du socle servant de support à la mise en oeuvre du code général des impôts.

Les principales harmonisations au niveau du contenu des différents textes ont notamment concerné :

- l'harmonisation des procédures et l'unification des délais de réclamation au niveau de tous les impôts et taxes ;
- l'uniformisation de la procédure contradictoire en matière fiscale notamment par la suppression des commissions locales et nationales d'évaluation qui traitaient des recours en matière de droits d'enregistrement ;
- la révision de la procédure de notification ;
- l'institution d'une seule déclaration d'existence par entreprise et l'uniformisation du délai du dépôt de déclaration ;
- le réaménagement du régime des sanctions et le rétablissement des majorations en fonction de la durée de retard de paiement des impôts et taxes ;
- l'harmonisation de la terminologie fiscale avec la terminologie comptable et juridique ...

La création d'une plateforme commune a nécessité au préalable la refonte des droits d'enregistrement et de la taxe notariale dans le sens de leur normalisation avec les autres impôts. Par ailleurs, des réaménagements ont été apportés à la taxe sur les assurances.

La refonte du texte des droits d'enregistrement a concerné tant son contenu que son architecture pour l'harmoniser avec celle des autres impôts et taxes.

Pour l'essentiel, la refonte consacre l'allègement de la charge fiscale et le renforcement des garanties des droits des contribuables. Ainsi, les réaménagements introduits ont permis la réduction du nombre des taux de 11 à 5 et la révision à la baisse de certains tarifs.

En ce qui concerne le renforcement des garanties, les nouvelles dispositions ont porté notamment sur la taxation d'office, le droit de contrôle, le droit de communication, les recours, le secret professionnel et le délai de prescription. S'agissant de la taxe notariale, sa refonte a été dictée par le fait que ses dispositions, qui se rapportaient souvent à des actes et opérations propres au droit civil français, étaient en déphasage par rapport à la réalité économique et sociale.

Cette refonte a été faite dans le sens de la simplification et de l'harmonisation avec les droits d'enregistrement en retenant notamment une structure plus simple et une réduction du nombre des taux qui sont passés de 13 à 2.

Pour l'essentiel, la refonte consacre l'allègement de la charge fiscale et le renforcement des garanties des droits des contribuables. Ainsi, les réaménagements introduits ont permis la réduction du nombre des taux de 11 à 5 et la révision à la baisse de certains tarifs.

En ce qui concerne le renforcement des garanties, les nouvelles dispositions ont porté notamment sur la taxation d'office, le droit de contrôle, le droit de communication, les recours, le secret professionnel et le délai de prescription.

S'agissant de la taxe notariale, sa refonte a été dictée par le fait que ses dispositions, qui se rapportaient souvent à des actes et opérations propres au droit civil français, étaient en déphasage par rapport à la réalité économique et sociale.

Ce livre rassemble et codifie les dispositions fiscales relatives à l'assiette et au recouvrement de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'enregistrement selon une méthodologie axée sur :

- la consécration des textes fiscaux en vigueur à droit constant ;
- le regroupement de toutes les autres dispositions fiscales relatives à l'assiette et au recouvrement contenues dans des textes particuliers et principalement les dispositions concernant les associations, les agences, les établissements et les autres organismes ;
- l'actualisation et l'harmonisation de certaines dispositions fiscales avec d'autres lois et règlements en vigueur tels la loi comptable, les lois sur les sociétés ;
- et, enfin, l'introduction de nouvelles dispositions visant la simplification et la modernisation du système fiscal ainsi que l'élargissement de l'assiette.

Cette année, la loi de finances 2007 a apporté la touche finale à cet édifice par la codification du Code Général des Impôts dans sa globalité.

Cette opération a nécessité :

- Le réaménagement de l'architecture du code par le reclassement, la numérotation et la révision des titres de certains articles, ainsi que l'actualisation des renvois à ces nouveaux articles ;
- L'amélioration de la rédaction de certaines dispositions pour introduire plus de clarté lors de la lecture du texte, notamment par l'harmonisation de la terminologie fiscale et l'ajout des références de certains textes.

Par ailleurs, des simplifications et des clarifications s'imposaient. Ainsi, les modalités de déclaration et de versement concernant la taxation des plus-values de cession des valeurs mobilières réalisées par les sociétés non résidentes ont été revues.

A partir de janvier 2007, les sociétés non résidentes qui réalisent des opérations de cession de valeurs mobilières au Maroc ne sont plus soumises aux mêmes obligations que celles prévues pour les sociétés résidentes. Ces sociétés non résidentes doivent tout simplement déposer leurs déclarations des plus-values réalisées accompagnées du paiement de l'impôt, dans les trente jours qui suivent le mois au cours duquel ces cessions de titres ont eu lieu.

Sur le plan de l'application des avantages, des précisions ont été introduites :

En ce qui concerne la province de Tanger, le Code Général des Impôts a précisé que l'atténuation fiscale n'est applicable que pour les contribuables qui exercent leur activité et ont leur siège social ou leur domicile fiscal dans le ressort de cette province.

S'agissant du régime fiscal applicable dans la zone franche d'exportation, la loi de finances pour l'année 2007 a précisé que seules les entreprises installées dans cette zone bénéficient des atténuations fiscales.

Cette loi de finances a également prorogé de 10 à 20 ans, le délai d'application du taux réduit de 8,75% aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et de l'abattement de 80% prévu en matière d'impôt sur le revenu pour les contribuables installés dans les zones franches d'exportation.

Les entreprises déjà installées dans ces zones vont bénéficier du taux réduit ou de

l'abattement pour le reliquat de la période restant à courir. Celles nouvellement créées, vont bénéficier du taux réduit ou de l'abattement pendant une durée de vingt ans après les cinq premières années d'exonération totale suivant la date du début d'activité.

L'exonération de l'Université Al Akhawayn, de la Ligue Nationale de Lutte contre les Maladies Cardiovasculaires, de l'hôpital Cheikh Zaïd et de l'Agence d'Aménagement et de Mise en Valeur de la Vallée du Bou Regreg a été insérée dans le Code Général des Impôts.

Dans le cadre d'un meilleur service rendu aux usagers, la loi de finances a amélioré l'application de la taxe spéciale sur les véhicules automobiles communément appelée la vignette. Cette taxe n'a pas beaucoup évolué particulièrement au plan de sa délivrance sous forme de vignettes par les services de l'administration.

En s'inspirant des meilleures pratiques sur le plan international, la loi de finances a prévu l'externalisation de la débite de la vignette, notamment auprès des entreprises d'assurances, ce qui permet d'améliorer le service et également de réduire les coûts.

Afin d'encourager la transparence et de lutter contre l'économie informelle, le législateur a prorogé les avantages fiscaux accordés aux entreprises qui s'introduisent en bourse, mais a institué en parallèle le droit de constatation. Ainsi, les réductions de l'I.S. en faveur des entreprises qui s'introduisent en bourse, apportées par La loi de finances pour l'année 2004 sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2009.

Par ailleurs, il a prévu le droit de constatation sur place qui s'exerce suite à la remise d'un avis de constatation par les agents assermentés et commissionnés de l'administration fiscale et qui permet de :

- demander au contribuable de présenter les factures, les livres, les registres et les documents professionnels se rapportant aux opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation ;
- procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation.

La constatation s'effectue pendant une durée maximum de huit jours dans les locaux professionnels des contribuables aux heures légales d'activité et donne lieu à la fin de l'opération un avis de clôture établi par les agents de l'administration.

Les manquements relevés sur place donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal, dans les trente jours suivant l'expiration du délai précité. Le contribuable dispose d'un délai de huit jours suivant la date de réception du procès-verbal pour faire part de ses observations. Les constatations du procès-verbal peuvent être opposées au contribuable dans le cadre d'un contrôle fiscal éventuel.

Ainsi, la nécessaire transparence des comptes des sociétés qui s'introduisent en bourse et l'effet dissuasif attendu du droit de communication iront indéniablement dans le sens d'une meilleure contribution de tous.

Le deuxième volet de la réforme porte sur l'impôt sur le revenu. Les réaménagements apportés par la loi de finances 2007 au barème de l'impôt sur le revenu traduisent la volonté de favoriser les bas et moyens revenus, en vue de soutenir le pouvoir d'achat et de renforcer l'encadrement des entreprises, spécialement les PME.

Ainsi, plusieurs modifications ont affecté le barème d'imposition de l'IR :

- le seuil exonéré a été relevé de 20.000 DH à 24.000 DH ;
- les tranches intermédiaires et les taux correspondants ont été modifiés ;
- une tranche supplémentaire de 60.000 à 120.000 DH a été créée et s'est vue appliquer le taux de 40 % ;
- le taux marginal d'imposition a été réduit de 44 à 42 %.

Le coût budgétaire de la révision du barème de l'impôt est estimé à 2.500 millions de dirhams.

Ces réaménagements se traduisent par :

- l'exonération totale de 285.000 contribuables du fait du relèvement du seuil exonéré ;
- et la réduction d'impôt en faveur de tous les autres niveaux de revenu. Ainsi et à titre d'exemple, les titulaires d'un revenu

de 3.458 DH bénéficieront d'une réduction d'impôt de 26,9% ;

- ceux dont le revenu est compris entre 4.150 et 12.166 DH obtiennent une réduction d'impôt variant entre 21% et 9,2% ;

- ceux dont le revenu est compris entre 13.000 et 21.333 DH vont gagner entre 8,8% et 6,9% de réduction d'impôt.

Par ailleurs, l'exonération en matière de profit foncier a été clarifiée. Il y a lieu de rappeler à ce titre, que le profit réalisé sur la cession d'un immeuble ou partie d'immeuble occupé à titre d'habitation principale depuis au moins huit ans au jour de cette cession, par son propriétaire ou par les membres des sociétés à objet immobilier réputées fiscalement transparentes, est exonéré de l'impôt sur le revenu.

Cependant comme cette disposition n'abordait pas le sort fiscal du terrain servant d'assise à la construction, la loi de finances 2007 a précisé que l'exonération du terrain est accordée dans la limite de 5 fois la superficie couverte. Cette même limite a été fixée en matière d'enregistrement, de taxe urbaine et de taxe d'édilité.

Les avancées effectuées en matière d'impôt sur le revenu ne sauraient occulter les progrès réalisés au niveau de la mise en oeuvre de la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée. Les orientations suivies en matière de réforme de la TVA renforcent les aménagements significatifs introduits jusqu'à présent et articulés autour des axes suivants :

- l'extension du champ d'application de la taxe à certains produits et services exonérés ou hors champs de la TVA ;
- la limitation des exonérations ;
- la simplification de la structure des taux.

Parmi les mesures prévues dans ce sens par la loi de finances 2007, on peut citer :

- l'application du taux de 10% aux opérations réalisées par le Fond d'Équipement Communal ainsi que celles afférentes aux emprunts et avances accordés à cet organisme au même titre que les opérations financières effectuées par les établissements financiers ;

- la suppression de l'exonération des activités, opérations et prestations fournies par les agences pour la promotion et le développement économique et social et son remplacement par une dotation budgétaire, et ce en vue de préserver la neutralité de la taxe sur la valeur ajoutée.

- la limitation de l'exonération des biens d'investissement et biens d'équipement à 24 mois à compter du début d'activité.

Sur ce point, l'exonération des biens d'investissement, outre le fait qu'elle réduit sensiblement l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, produit des distorsions en contribuant particulièrement au renforcement du butoir dont souffre cette taxe.

En effet, cette mesure conforte la trésorerie de certaines entreprises au dépens d'autres qui sont obligées de supporter le coût de l'exonération de l'acquisition de biens d'équipement jusqu'au remboursement de la taxe. La limitation de cette exonération aux vingt quatre premiers mois qui suivent le début d'activité est de nature à réduire sensiblement ces effets pervers tout en confortant la trésorerie de l'entreprise souvent fragile pendant le démarrage de l'activité.

Par ailleurs, les biens d'équipement visés par les conventions d'investissement d'un montant égal ou supérieur à deux cents millions (200.000.000) de dirhams conclues avec L'Etat avant le 1^{er} janvier 2007, continueront à bénéficier de l'exonération pendant une durée de 36 mois, à compter de la date de conclusion de la convention.

- S'agissant de la restitution de la TVA aux personnes physiques non résidentes, un réaménagement a été opéré dans le cadre de cette loi de finances.

A partir de juillet 2006, les personnes physiques non résidentes bénéficient au moment de quitter le territoire marocain de la restitution de la T.V.A. ayant grevé leurs achats à l'intérieur, de biens et de marchandises d'une valeur égale ou supérieure à 2.000 dirhams TVA comprise. Pour plus d'efficacité et de célérité, la gestion de cette restitution peut être confiée à des entreprises spécialisées dans le domaine.

Le taux applicable aux chauffe-eau solaires a été réduit de 20 à 14%, en harmonisation avec celui applicable à l'électricité, en vue d'encourager les économies d'énergie.

La réforme fiscale se poursuit :

- elle continue à moderniser le système fiscal et à le rendre mieux adapté à l'évolution économique et sociale;

- elle renforce la mobilisation du potentiel fiscal ;

- et améliore la répartition de la charge fiscale.

La stratégie adoptée dans ce sens repose sur l'élargissement de la base imposable et l'accroissement de la transparence, de la simplicité et de la rationalité du système.

Le Code Général des Impôts brosse à ce titre une vision claire et cohérente du dispositif fiscal, offrant à présent une excellente plateforme pour mener efficacement des réflexions de fond sur les impôts composant le paysage fiscal.

Le dialogue et la concertation avec les partenaires de l'administration fiscales sont plus que jamais de mise afin de tenir l'engagement pris de moderniser notre système fiscal et de lui permettre de nourrir deux moteurs essentiels de la croissance : les recettes fiscales et l'investissement.

Le Groupement Marocain de l'IFA constitue évidemment un partenaire privilégié de l'administration fiscale dans cette démarche. L'apport des praticiens et universitaires, marocains et étrangers, fournira certainement un excellent vivier en réflexions dont la mise en oeuvre peut paraître difficile.

Or, il faut oser les décliner en action, car comme le disait le philosophe Sénèque :

« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles ».

Gouvernance et moralisation de la vie publique

Brahim Mokhliss

Le Reporter-23 /01/2006

La gouvernance et la moralisation de la vie publique a été au centre des préoccupations de tout un groupe de travail qui s'est chargé de faire le point (entre autres) sur la lutte contre la corruption, le processus de réforme et de mise à niveau de la justice et les réformes dédiées à assurer la prépondérance de la loi, la gouvernance et la modernisation de l'administration... Le bilan qui ressort à ce niveau est triste.

Bilan:

Le bilan fait par le rapport est clair et touche plusieurs niveaux : « Un déficit transversal qu'a connu le pays depuis son indépendance est celui lié à sa gouvernance, au sens du modus operandi du leadership managérial et de l'exercice de l'autorité. Les déficits de bonne gouvernance sont notamment liés à la façon dont ont été appliqués des principes structurants du développement humain. La participation a trop souvent manqué à la conception et à la réalisation du programme set projets de développement. Les projets ont souvent été déclinés à travers des documents de plans.

Cependant, la mise en oeuvre de ces plans a souffert de plusieurs insuffisances. Le rapport au temps est peu maîtrisé. Le système de décision a trop souvent été marqué par l'improvisation et la précipitation ou, au contraire, par la lenteur et le manque de réactivité et de pro activité. La prise décision n'a pas été systématiquement fondée sur la connaissance et la maîtrise rationnelle, scientifique et rigoureuse des enjeux. Trop peu de décisions déterminantes ont été précédées d'un débat contradictoire, fondé sur des études alternatives pertinentes des points de vue quantitatif et qualitatif, ou de leur approche ou encore de leur impact. La culture de l'évaluation n'a pas été suffisamment enracinée dans l'esprit et la pratique des organisations. En particulier, les politiques publiques des gouvernants et des élus n'ont

pas toujours été évaluées, ni réajustées, à l'aune de leur impact.

Les audits et évaluations sont rarement rendus publiques. Partant, la crédibilité et la pertinence de bon nombre d'institutions et de projets s'en sont trouvées réduites. La responsabilité, ou l'obligation de rendre des comptes, ainsi que son corollaire, les sanctions administratives, judiciaires ou électorales, ne sont pas encore pleinement intégrées dans la culture de gouvernance.

Le sentiment d'impunité a encouragé bien des malversations et facilité la répétition de bien des erreurs ou négligences, ainsi que le maintien en place et la gratification indue de nombre d'incompétences. La corruption est une autre manifestation de mal gouvernance. La présence diffuse de la corruption et sa banalisation, au gré du consentement des uns et de la résignation des autres, continue d'hypothéquer les relations de confiance entre les citoyens et l'administration et affecte le climat des affaires. Faute d'intervention sur les problématiques qu'indiquent ces noeuds du futur, le pays continuera de subir les effets de leur complication tendancielle. Les transformer en véritables leviers de développement permettra, en revanche, d'ouvrir de nouveaux horizons.

Le Maroc de 2025 :

Le rapport propose qu'au cours des deux décennies à venir, le Maroc devra rompre de manière irréversible avec les pratiques de corruption et de mauvaise gestion des

ressources publiques. Le mérite, l'obligation de rendre compte, la transparence et l'évaluation devront devenir des principes ordinaires de la gestion de la chose publique.

Le rôle des institutions de contrôle administratif et financier est déterminant à cet effet, au même titre que celui des médias. La qualité du service rendu au citoyen (usager, client et contribuable) devra s'ériger en critère principal de la reconduction de ses mandataires du service public et de l'affectation des moyens. Il propose aussi d'approfondir et mûrir la réflexion collective en matière de bonne gouvernance. Il appelle à multiplier les espaces d'expression et de confrontation d'idées (médias, cercles de réflexion) de manière à enrichir la réflexion collective et la qualité du débat public et de rendre usuelle l'organisation de grands débats citoyens sur les grands dossiers qui concernent la vie publique.

Propositions :

- **Gouvernance :**

- Créer un organe indépendant d'évaluation des politiques publiques (impact, efficience, coût, délais...), rendant public ses rapports.

- Renforcer le rôle et le champ d'action des organes d'Etat chargés du contrôle.

- Sanctuariser le nombre et les attributions des ministères. Stabiliser les organigrammes administratifs pour rendre plus lisible et plus visible l'action gouvernementale pour tous. Renforcer le rôle et les attributions des services déconcentrés de l'Etat.

- Stabiliser ces structures en les regroupant en un nombre réduit de pôles régionaux.

- **Corruption :**

- Ratifier la Convention des Nations Unies adoptée en 2005 ouvrant la voie à la mise au standard international de l'arsenal juridique en la matière ;

- Adopter une loi sur la déclaration du patrimoine étendue à tous les détenteurs de mandats publics ou de

responsabilités administratives sensibles, fonctionnaires ou élus ;

- Créer une agence de lutte contre la corruption, pourvue de l'autonomie nécessaire, chargée d'observer et d'étudier le phénomène, de proposer des solutions appropriées et d'en suivre la mise en oeuvre, et enfin d'exploiter les données relatives aux déclarations de patrimoine ;

- Faciliter et systématiser l'accès du public à l'information auprès des administrations, des services publics et des collectivités territoriales ;

- Sensibiliser par le biais de l'école mais aussi des médias, grâce en particulier à des programmes fréquents, courts, didactiques et imaginatifs.

Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : Les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement (Extrait)

Revue Française d'Administration Publique n°119 / 2006 (hors thème)

Il est de plus en plus communément admis que pour améliorer la gouvernance financière et la responsabilité fiscale des économies émergentes, il est primordial de renforcer la transparence et la responsabilité en matière de gestion des finances publiques. Le renforcement du contrôle des finances publiques et la vérification des comptes de l'État contribuent à fortifier le système de poids et des contrepoids dans le processus budgétaire. C'est dans ce contexte que la gouvernance du processus budgétaire acquiert une nouvelle signification et fait l'objet d'un ré-examen.

De plus, accroître l'efficacité de l'aide au développement et déployer de nouveaux instruments, notamment le soutien budgétaire direct ainsi que les prêts conditionnés, oblige à s'en remettre toujours davantage aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques. En renforçant la surveillance externe, le contrôle financier et fiscal concourt à améliorer non seulement l'efficacité des politiques publiques, mais également l'efficacité de l'aide. Il permet en outre de combattre la corruption finale et de réduire les risques fiduciaires.

La faiblesse des mécanismes de contrôle fiscal et de probité financière, qui réduit l'impact des dépenses publiques et la reddition des comptes, constitue un frein au développement et à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Il s'agit par conséquent d'améliorer les institutions en charge de la responsabilité horizontale en matière fiscale particulièrement dans les systèmes présidentielistes. Réduire les risques, associés à une trop grande discrétion du pouvoir exécutif sur la politique économique suppose de renforcer les mécanismes compensatoires de transparence et de responsabilité. En fait, le principal défi de la gouvernance financière des économies émergentes

consiste à réconcilier la discipline fiscale et la responsabilité politique et parvenir à un équilibre délicat entre pouvoir exécutif et contrôle parlementaire. En d'autres termes, le défi de la gouvernance financière est de conserver les avantages d'une autorité exécutive forte, capable d'exécuter la politique fiscale, tout en permettant les contrepoids nécessaires pour garantir la responsabilité et prévenir la corruption.

Une réforme budgétaire durable nécessite une approche globale qui considère à la fois les institutions et les motivations modelant le comportement fiscal au long des différentes phases du processus budgétaire et conditionnent l'interaction entre les différents acteurs du « jeu budgétaire dans les régimes démocratiques, les parlements nationaux et les cours des comptes sont des institutions clés du contrôle budgétaire et fiscal. Ces organes favorisent la transparence de l'information fiscale et obligent les gouvernements à rendre compte de leur gestion et de l'usage des deniers publics.

Alors que la première génération de réformes fiscales intervenue dans les années quatre-vingt-dix s'est concentrée sur le renforcement des fonctions exécutives du gouvernement dans la gestion des finances publiques préconisant une plus grande centralisation des systèmes budgétaires et l'adoption de contraintes procédurales et numériques, la seconde génération de réformes met l'accent sur la consolidation des institutions fiscales, en particulier la transparence budgétaire et la responsabilité fiscale, mais aussi la reddition des comptes et le contrôle externe exercé par le parlement et la société civile- Si les deux approches se renforcent mutuellement, la seconde engage un

plus grand nombre d'acteurs et d'organisations au-delà de la sphère exécutive.

Cette conception élargie des institutions fiscales et de la gouvernance financière envisage la réforme budgétaire dans le contexte global des relations économiques et politiques entre l'exécutif et le législatif. En conséquence, le rôle des parlements et la contribution des cours des comptes au contrôle des finances publiques acquièrent une nouvelle importance. Ces institutions ont souvent été négligées par la modernisation des systèmes de gestion des finances publiques.

Les institutions financières internationales ont porté traditionnellement leur attention sur la modernisation de la gestion financière au sein de l'exécutif et de la bureaucratie, notamment les ministères des finances, les directions du trésor, les banques centrales et les autorités fiscales. À l'opposé, l'attention portée aux organes de supervision et de contrôle budgétaire autre que l'exécutif, notamment les parlements, les cours des comptes et la société civile est plus récente et n'est pas encore inscrite dans l'approche traditionnelle de la réforme des finances publiques. Néanmoins, les institutions financières internationales ont conscience des limites de cette attention exclusive au profit de l'exécutif et de la nécessité de contrebalancer son pouvoir discrétionnaire. Le défi de cette approche élargie incluant la réforme budgétaire réside dans le fait que le contrôle institutionnel du budget ne doit pas seulement être renforcé, mais également réformé.

Cette étude examine et évalue les développements récents de l'appui apporté par les institutions financières internationales au renforcement des institutions de contrôle budgétaire dans les pays en développement, notamment les parlements et les cours des comptes. Les institutions financières internationales soutiennent la réforme et le renforcement des institutions budgétaires et des systèmes de gestion financière de plusieurs manières : au travers d'un travail d'analyse, de

services de conseil, de prêts spécifiques, d'assistance technique et de prêts sous conditions privilégiées. Cet article se concentre sur l'analyse de l'assistance multilatérale fournie sous forme de prêts, d'assistance technique et de conseil par la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID) en Amérique latine.

Le choix des États d'Amérique latine est motivé par la nature des régimes politiques et des systèmes budgétaires de la région. Ces pays combinent des régimes présidentiels forts et des systèmes budgétaires hautement centralisés. Ce choix est également motivé par l'expérience que les institutions financières internationales ont accumulé dans la région pendant les dix dernières années. En effet, contrairement à d'autres régions en développement, les banques de développement sont particulièrement actives dans la région en ce qui concerne l'appui apporté aux institutions fiscales et aux organismes parlementaires, contrairement à d'autres régions où les banques de développement sont moins actives.

Cet article est structuré en trois parties. La première analyse les changements dans la compréhension qu'ont les institutions financières internationales de la gestion des budgets et du renforcement de leur contrôle. Elle examine les normes internationales, les instruments d'analyse et les services de conseil mis en place par les institutions financières internationales afin d'améliorer la transparence fiscale et la responsabilité financière. La deuxième partie évalue les principales formes de soutien multilatéral aux parlements et aux cours des comptes, en portant une attention particulière aux prêts accordés par des banques multilatérales de développement. La troisième et dernière partie détaille quatre enseignements relatifs aux implications politiques de l'appui multilatéral apporté aux institutions participant au contrôle budgétaire.

COMPRENDRE ET RENFORCER LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

Les institutions financières internationales contribuent de diverses manières à l'évolution des standards internationaux en matière de bonne gestion financière et fiscale. Cette partie examine l'évolution récente des codes de bonne conduite et des normes fiscales, ainsi que le travail d'analyse et de conseil fourni par les institutions financières internationales dans le domaine des finances publiques et de la gouvernance fiscale.

Élargir les perspectives de la réforme

Assurer une gestion saine des finances publiques et un contrôle efficace du budget sont deux facteurs clés de la bonne gouvernance, qui traduit, selon les normes de la Banque mondiale, « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources sociales et économiques d'un pays pour son développement ». Les institutions financières internationales reconnaissent que le renforcement de la responsabilité et de la reddition des comptes dans la gestion des finances publiques est essentiel à la consolidation des réformes économiques de seconde génération.

Lors de la première étape des réformes économiques, les prescriptions du Consensus de Washington ont préconisé la prédominance de l'exécutif dans le processus budgétaire et le confinement de la politique économique dans les ministères des finances, aboutissant à une plus grande centralisation du processus budgétaire au sein de la branche exécutive, sous l'égide des directions du trésor. Alesina et alii ainsi que Stein et alii ont montré que les règles numériques, les contraintes de procédure et les obligations de transparence imposées par un exécutif fort, doté de pouvoirs budgétaires importants, ont un effet positif sur la performance fiscale. Selon ces théories, en matière budgétaire, la centralisation des systèmes et la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif sont au plus à mime d'imposer la contrainte fiscale, éviter des déficits importants et persistants et opérer plus rapidement les ajustements

fiscaux. Cette perspective met en garde contre les effets néfastes des pouvoirs budgétaires parlementaires mal maîtrisés et, par conséquent, préconise que la politique fiscale soit du ressort de la branche exécutive.

Pourtant, bien que les arguments dans ce sens soient confortés de manière empirique, l'expérience récente dévoile les risques d'une trop grande discrétion du pouvoir exécutif en matière de politique, budgétaire. Il est clair que des parlements peu expérimentés et des systèmes politiques instables sont souvent à l'origine de mauvais fonctionnements dans la gestion des finances publiques, de déficits budgétaires et de déséquilibres fiscaux. En même temps, cependant, les présidents autocratiques ont tendance à abuser de l'autorité constitutionnelle et des pouvoirs qui leur sont conférés en matière fiscale, et sont rarement mis en cause par des parlements dociles. L'usage, voire l'abus des pouvoirs discrétionnaires en matière budgétaire par l'exécutif a souvent abouti à une mauvaise gestion économique, à une corruption généralisée, et à une « confiscation » de l'État.

De plus, le pouvoir discrétionnaire de présidents autocratiques - faisant mauvais usage de leur droit de gouverner par décret et de l'autorité législative qui leur est déléguée - a souvent abouti à la neutralisation des contrepoids institutionnels, à l'affaiblissement des mécanismes de responsabilité, et à l'abaissement du rôle des parlements dans le processus budgétaire. Ainsi, la faiblesse du contrôle budgétaire comporte des effets tout aussi néfastes que l'excessive discrétion du pouvoir exécutif en matière budgétaire. Il est maintenant communément admis que davantage de transparence et de responsabilité tendent à améliorer la qualité et la légitimité de la gouvernance fiscale. Bien que les preuves empiriques de l'impact du contrôle législatif et de l'audit externe sur la « performance fiscale » soient peu concluantes en l'absence de données comparatives, leur contribution à la « gouvernance fiscale » est évidente.

Nous axons élaboré un tableau indicateur de la qualité de l'audit externe dans un échantillon de dix pays d'Amérique latine afin d'évaluer leur influence sur la gouvernance fiscale. L'indice d'audit externe, mesure la crédibilité et l'efficacité des arrangements institutionnels pour l'audit externe des finances publiques. Cet indice est élaboré à partir de quatre variables : l'indépendance des cours des comptes, telle que définie dans les dispositions légales et constitutionnelles ; la crédibilité des audits externes ; l'opportunité des rapports d'audit, telle que fournie par l'étude sur les pratiques budgétaires de Lavielle et alii ; et l'exécution des recommandations de l'audit telle qu'évaluée par le PNUD. Les valeurs de l'indice de performance de l'audit externe sont comprises entre 0 et 1. La valeur 1 indique que l'audit externe est perçu comme crédible, alors que la valeur 0 signale qu'il semble inefficace et qu'un audit externe robuste contribue à renforcer l'intégrité des finances publiques, la transparence budgétaire et le contrôle de la corruption.

Revoir les stratégies d'assistance

L'intérêt des institutions financières internationales à voir se renforcer la transparence fiscale et la responsabilité financière dans les pays en voie de développement trouve son origine à la fois dans leur désir de mitiger le risque fiduciaire et dans leurs objectifs de développement Réduire les risques fiduciaires dans le cadre de prêts conditionnés, de prêts d'ajustement et de l'appui budgétaire implique nécessairement que la gestion budgétaire des pays récepteurs d'aide soit solide, crédible et fiable. Souvent, les prêts conditionnés et les aides directes aux budgets contiennent des clauses qui ont pour but de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. L'objectif de cette double stratégie est de fournir l'assurance que les fonds sont dépensés de manière conforme aux objectifs recherchés.

Dans le courant des années quatre-vingt-dix, les banques de développement ont accru leur aide au renforcement institutionnel de la gestion

des finances publiques, dans le contexte élargi de la seconde génération des réformes. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont soutenu la modernisation des institutions fiscales et la rationalisation de l'administration financière des pays latino-américains, en particulier au travers de l'introduction de systèmes intégrés de gestion financière. Plus récemment, ces institutions ont commencé à appuyer, au travers d'une assistance technique et de prêts sous conditions privilégiées, l'infrastructure institutionnelle requise pour accroître la transparence fiscale et renforcer la responsabilité financière.

Indéniablement, l'introduction des principes de transparence, de supervision et de responsabilité a amené les institutions financières internationales à élargir le spectre de leurs interventions. En 1996, le Fonds monétaire international (FMI) fut appelé à promouvoir la bonne gouvernance, mais uniquement là où celle-ci pouvait avoir un impact macro-économique significatif et pouvait aider à la mise en oeuvre de réformes économiques. Depuis, le rôle du Fonds monétaire international dans la gouvernance fiscale s'est considérablement étendu, se préoccupant du caractère transparent, responsable et prévisible des politiques fiscales".

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale s'est fortement impliquée dans le renforcement des institutions fiscales et financières, visant, entre autres à renforcer les institutions garantes de la responsabilité et de la reddition des comptes. En 1997, elle a adopté une stratégie anti-corruption et, en 200, a défini une stratégie pour renforcer la gouvernance dans les pays en développement. Plus récemment, lors de sa réunion annuelle qui s'est tenue à Singapour en septembre 2006, elle a adopté une nouvelle stratégie destinée à renforcer et à renouveler son engagement en matière de lutte contre la corruption et consolidation de la gouvernance. Cette stratégie reflète la préoccupation croissante de la nouvelle administration, depuis 2005, sous la

présidence de Paul Wolfowitz de prévenir la corruption dans les projets que la Banque mondiale finance. Entre 1996 et 2000, la Banque mondiale a financé près de 600 projets destinés, totalement ou partiellement, à renforcer la gouvernance dans 95 pays. Entre 1982 et 2002, elle a mis en oeuvre 126 projets de réforme en Amérique latine et dans les Caraïbes pour un montant de douze milliards de dollars. Une majorité de ces projets, généralement des prêts conditionnés incluant une forte composante centrée sur la réforme fiscale, comportaient des clauses concernant la gestion des finances publiques.

Ceci étant, les institutions financières internationales doivent clarifier leurs politiques et affiner leurs stratégies en matière de renforcement des institutions fiscales et de la gouvernance budgétaire, en particulier en ce qui concerne le contrôle budgétaire exercé par les institutions extra gouvernementales, notamment les parlements et les cours des comptes. Bien qu'un progrès notable a été enregistré ces dernières années, celui-ci reste insuffisant parce que fragmenté.

En ce qui concerne le renforcement parlementaire, celui-ci demeure un domaine controversé et contesté du cahier des charges de la Banque mondiale. La stratégie pour la gouvernance adoptée en 2000 est ambivalente à cet égard, particulièrement en ce qui concerne la fonction de contrôle budgétaire qu'exercent les parlements. Elle admet l'importance de parvenir à une connaissance et un soutien accrus du contrôle parlementaire des bureaux de médiateurs et des organismes d'audit public. Elle estime néanmoins que tout engagement en faveur du renforcement parlementaire est intrinsèquement politique, voire partisan, dès lors que celui-ci amène la Banque mondiale à travailler avec les partis politiques souvent dans le cadre de confrontations partisans. En conséquence, la Banque mondiale souligne que : « en raison d'un mandat ou d'une expertise limités, nous n'envisageons pas que la Banque s'implique dans des domaines de la réforme du secteur public tels que (...) les procédures parlementaires ou la

gouvernance politique. »

En ce qui concerne la stratégie de la Banque mondiale à l'égard des cours des comptes, celle-ci s'est traditionnellement focalisée sur l'aspect fiduciaire du renforcement des institutions d'audit public ainsi que sur sa propre politique en matière d'audit financier. Son évaluation de la fiabilité des audits menés par les cours des comptes des pays emprunteurs est avant tout destinée à mesurer si ceux-ci offrent l'assurance que les fonds prêtés seront gérés conformément aux critères d'intégrité internationalement reconnus. Elle lui permet également de décider de l'acceptabilité des cours des comptes nationales comme auditeurs des projets qu'elle finance. Cette appréciation éclaire l'évaluation du degré de risque fiduciaire, les décisions concernant les montants des prêts accordés ainsi que les conditions qui leur sont attachées. Néanmoins, dans ses relations avec les pays en voie de développement, la Banque mondiale accorde une importance croissante aux objectifs de renforcement des institutions de contrôle fiscal et d'audit financier. Elle reconnaît qu'une gestion plus efficace et probe des finances publiques permet non seulement de garantir l'intégrité des projets qu'elle finance, mais plus fondamentalement de renforcer l'impact des politiques publiques.

En 2003, la Banque mondiale a reconsidéré sa politique d'audit afin de mieux accorder les objectifs fiduciaires à ceux du développement, indiquant qu'elle détermine si une opération doit inclure des mesures propres à combler les lacunes révélées par l'analyse de la qualité de la gestion des finances publiques du pays. De surcroît, en 2004, la Banque mondiale a adopté une stratégie visant à soutenir le renforcement des cours des comptes dans les pays en voie de développement. Cette stratégie invite en particulier à « faire davantage confiance aux rapports et aux procédures d'audit des pays emprunteurs dès lors qu'ils ont adopté des normes acceptables. Quand une fragilité est constatée, la Banque soutient des programmes pour y remédier.

Les banques régionales de développement ont également accru leur soutien aux institutions de gestion financière et de contrôle budgétaire. En Amérique latine, la

Banque interaméricaine de développement (BID) a développé des programmes de prêts spécifiquement destinés à renforcer les institutions discales et budgétaires notamment les parlements et les cours des comptes. Cette banque régionale de développement n'est pas soumise aux restrictions politiques que connaît la Banque mondiale et a pu plus que d'autres banques régionales de développement s'engager dans les domaines politiquement sensibles tels que la promotion de la démocratie et le renforcement de la gouvernance politique. La huitième reconduction de son budget, en 1994, énonce qu'elle doit contribuer à consolider la démocratie dans la région ".

En conséquence, le renforcement parlementaire est un domaine explicite de l'engagement de la Banque interaméricaine de développement dans ses efforts pour consolider les démocraties fragiles d'Amérique latine. Le rôle des parlements et des cours des comptes dans la gestion des finances publiques, la responsabilité financière et le contrôle de la corruption figurent en bonne place dans sa nouvelle stratégie de modernisation de l'État adoptée en 2003. La Banque interaméricaine de développement met l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles du pouvoir législatif en finançant notamment les programmes destinés à améliorer la qualité de la législation et permettre d'assurer que les fonctions budgétaires, de supervision et de contrôle soient fondées sur des critères objectifs et techniques.

Cette stratégie permet à la Banque interaméricaine de développement de renforcer la capacité technique et l'indépendance fonctionnelle des institutions qui évaluent la performance gouvernementale. Elle note que la prévalence de la corruption est, à un certain degré, l'expression de la faiblesse de l'État de droit mais elle attire également l'attention sur la faiblesse de la gestion des finances publiques et reconnaît que les instances de contrôle n'ont pas toujours l'indépendance, l'objectivité et l'expertise technique qui leur est nécessaire pour surveiller la conformité à la loi. Elle met donc l'accent sur la nécessité, d'une part, de renforcer la capacité fiscale de l'Etat et d'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion des dépenses et, d'autre

part, de mettre place des systèmes de gestion financière et comptable et de promouvoir la transparence des informations budgétaires.

Moderniser les normes fiscales

Ces dernières années, les institutions financières internationales ont modernisé les normes internationales, les méthodes d'analyse et les outils de diagnostic pour mieux évaluer la qualité des processus budgétaires et la solidité des mécanismes de responsabilité et de reddition des comptes dans la gestion financière. Le Fonds monétaire international (FMI) promeut la bonne gouvernance fiscale au travers de nombreux canaux, notamment, sa surveillance des politiques fiscales et des finances publiques, les prêts qu'il accorde et les conditions qu'il impose, ainsi que l'assistance technique qu'il facilite. En terme de surveillance, le FMI a activement cherché à promouvoir des normes standard et codes de bonne pratique en matière fiscale et financière par le biais des consultations prévues par son article IV. Il a revu son cahier des charges en matière de gestion de la politique fiscale, en attachant une plus grande importance à la transparence fiscale et à la solidité des garanties d'intégrité, telles que les cours des comptes. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, il a reconnu la nécessité de la transparence dans la gestion des politiques monétaires, fiscales et financières, se dotant d'un code des bonnes pratiques de la transparence fiscale - en 1999, révisé en 2001. Il a identifié douze domaines-clefs pour une gestion Financière efficace et intègre, parmi lesquelles la comptabilité, l'audit, la lutte contre la corruption et la transparence fiscale.

Dans ce contexte, les institutions financières internationales commencent à accorder une plus grande importance au rôle des parlements et des institutions budgétaires législatives en matière de politique fiscale et de contrôle budgétaire. Bien que cet intérêt est récent et encore limité, il est néanmoins palpable. Si le « code » du FMI tend à se limiter à la gouvernance fiscale au sein de l'exécutif, les bonnes pratiques de la transparence budgétaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prennent en considération le rôle des parlements dans

le processus budgétaire. Cependant, l'approche des institutions financières internationales en matière de réforme budgétaire reste essentiellement technique, voire technicienne, faisant souvent fi des facteurs d'économie politique affectant la gouvernance budgétaire. Ainsi, par exemple, l'assistance technique fournie par les institutions financières internationales a tendance à se concentrer : soit sur les dépenses, en offrant une assistance aux timoniers - fiscaux au sein du cabinet du Premier ministre, du ministère des finances ou de la direction du trésor ; soit sur les revenus, en conseillant les gouvernements en fiscalité ou en renforçant les capacités des autorités fiscales. Cette assistance technique prend rarement en compte le cycle budgétaire dans sa totalité, liant revenus et dépenses, ou dans sa globalité institutionnelle, appuyant le renforcement des institutions fiscales et du processus budgétaire au-delà du gouvernement.

Améliorer les diagnostics financiers

Les institutions financières internationales ont également modernisé et affiné leurs instruments de diagnostic pour évaluer la conformité (les pratiques budgétaires aux normes internationale. Le respect par un pays des normes du FMI est examiné dans les rapports sur l'observation des normes et des codes (RONCs): 264 examens de ce type ont été réalisés dans 80 pays à la fin du mois de juin 2002. Il convient (le souligner que les rapports sur l'observance des normes et des codes prennent généralement en considération la solidité des mécanismes de responsabilité financière et la qualité des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière budgétaire. Par exemple, le rapport 2004 sur le Pérou a mis en évidence le mauvais fonctionnement des relations entre l'exécutif et le législatif dans le processus budgétaire et a recommandé le renforcement du système national de contrôle des comptes ". En 2001, le FMI a conseillé au Brésil de renforcer les liens fonctionnels entre les audits internes et externes de ses différents niveaux de gouvernement. Dans le cas du Chili, le FMI, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont souligné la nécessité d'améliorer la comptabilité publique et de revoir les dispositions institutionnelles concernant leur contrôle, notamment le

rôle de la cour des comptes".

Ces instruments de diagnostic sont complétés par ceux de la Banque mondiale qui évaluent la qualité de la gestion des dépenses publiques. Leurs recommandations sont souvent utilisées pour orienter les décisions quant aux conditions attachées aux prêts, en particulier ceux dits de politique ou d'ajustement structurel. Elles aident également à l'allocation de l'aide, la définition des stratégies des pays et au développement de prêts d'investissement. En particulier, les « évaluations institutionnelles et politiques du pays » (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA) établies chaque année par la Banque mondiale sont utilisées pour mesurer la capacité des structures politiques et institutionnelles des pays à réduire la pauvreté et assurer un usage efficace de l'aide au développement. Elles permettent d'identifier les défis à relever et les capacités existantes afin d'orienter les subventions de l'Association internationale pour le développement (AID) en fonction de la performance des pays ». Comme le montre le tableau¹, les CPIA comptent vingt critères d'égale importance répartis en quatre catégories. La catégorie gestion du secteur public et qualité des institutions comprend des indicateurs clés de la gouvernance budgétaire et de la gestion financière- notamment l'efficacité dans la mobilisation des revenus, la transparence de l'administration publique, la reddition des comptes, ainsi que le contrôle de la corruption dans le secteur public.

D'autres instruments d'analyse de la Banque mondiale sont également destinés à conseiller les gouvernements des pays en voie de développement. Les « analyses des dépenses publiques évaluent la position fiscale d'un pays et sa politique de dépense : ils évaluent la solidité de son système de gestion des dépenses publiques et le résultat de ses dotations. Il peut également examiner les dispositions institutionnelles régissant la gestion des dépenses publiques, la réforme du service civil et l'administration des revenus ". De manière similaire, les « études de suivi des dépenses publiques » menées conjointement par la Banque mondiale et le FMI dans les pays pauvres très endettés évaluent la

capacité des pays emprunteurs d'imposer un suivi rigoureux des dépenses dont l'absence est souvent synonyme de détournements de fonds publics.

Les évaluations de la responsabilité financière du pays représentent un instrument de diagnostic important. Elles mesurent la solidité du système de gestion financière d'un pays. Elles ont aussi pour but d'aider la Banque mondiale et les pays emprunteurs, d'une part, à évaluer et à gérer le risque fiduciaire de voir les fonds publics utilisés à d'autres fins que celles convenues initialement et d'autre part, de soutenir l'emprunteur dans l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes destinés à renforcer la gestion financière. Ces évaluations orientent la stratégie d'assistance aux pays. Le montant du programme de prêts, la sélection des Instruments de l'aide et les approches de la gestion du risque introduits en 1999 sont d'importants instruments de diagnostic permettant d'évaluer le contexte institutionnel de la gouvernance. Bien qu'ils ne se concentrent pas souvent sur la gouvernance budgétaire et fiscale. Ces diagnostics peuvent s'avérer particulièrement utiles pour analyser l'économie politique des finances publiques et des processus budgétaires. Par exemple, l'*IGR* du Pérou en 2001 contient une évaluation du contexte institutionnel et des contraintes politiques pour une gestion saine et efficace des dépenses publiques et pour la reddition des comptes en matière financière ". De la même manière, les *IGR* du Paraguay" et de l'Argentine" se concentrent sur le contexte institutionnel de la gestion financière et du contrôle fiscal.

Comme le note la Banque mondiale, « les *IGR* complètent les *CFAA* (Country Financial Accountability Assessment) dans la mesure où ils mettent en évidence des lacunes dans les systèmes formels de gestion des finances publiques dues à des compétences, des motivations ou des signaux inadéquats. » En effet, il existe une convergence graduelle entre l'approche économique traditionnelle de la gestion des finances publiques et celle qui prend en compte l'économie

politique de la gouvernance budgétaire, notamment en ce qui concerne l'influence du système politique et des règles électorales sur les motivations des acteurs politiques en matière de politique budgétaire. La Banque mondiale réalise parfois des « analyses institutionnelles des systèmes de dépense publique » qui évaluent les fondements institutionnels de la gestion des dépenses publiques.

Bien que leurs mandats et leurs fonctions soient différents, les institutions financières internationales cherchent à harmoniser leurs normes, à coordonner leurs approches et à intégrer leurs instruments d'évaluation. En 1995, le FMI et la Banque mondiale ont adopté des orientations communes visant à améliorer leur coordination opérationnelle et à exploiter leurs synergies sectorielles. Cet engagement a été réaffirmé en 1998 et en 2003. De manière similaire, depuis le début des années 2000, les donateurs bilatéraux ont également cherché à harmoniser leurs stratégies sous l'égide du Comité d'assistance au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités, la modernisation de la gestion financière et de gestion du risque fiduciaire.

De même, le programme « dépense publique et responsabilité financière », établi en 2001 à l'initiative de plusieurs donateurs, a pour but de promouvoir une meilleure harmonisation des normes internationales en matière de gouvernance financière et budgétaire. Cette initiative a abouti au développement d'un cadre d'évaluation commun : le cadre de mesures de la performance de la gestion des finances publiques. Adopté en 2005, ce cadre contient 28 indicateurs de gestion financière et trois indicateurs de la pratique des donateurs. Il est intéressant de constater que ce cadre reconnaît le rôle central, bien que souvent défailant, des parlements dans la gouvernance financière, la transparence fiscale et la reddition des comptes.

Plan d'actions de lutte contre la corruption

Ministère de la Modernisation des secteurs publics – mai 2005
(Synthèse)

La déclaration de politique générale du gouvernement a fait de la lutte contre la corruption un engagement ferme et un axe d'action important. L'élaboration et la mise en œuvre subséquente du présent plan d'actions fait suite à cet engagement.

Ce plan comporte un ensemble de mesures concrètes, diversifiées et réalisables à court et moyen terme.

La corruption n'est ni une fatalité qui légitimerait l'inaction, ni un problème simple, auquel il suffirait d'administrer une solution définitive. De ce fait, la mesure de l'ampleur exacte du fléau s'avère impossible. Son caractère souterrain et opaque couvre une panoplie de tractations, de complicités et de compromissions difficiles à cerner et à prouver et, quelle que soit l'ampleur réelle du fléau, sa seule existence donne libre cours à la suspicion systématique.

Au-delà d'être une pratique éthiquement malhonnête et juridiquement illégale, la corruption cause des dommages collatéraux considérables. Elle pollue le climat social et politique général, exacerbe les relations de défiance entre les citoyens et l'Administration et nuit à l'attrait du pays pour les investissements nationaux et étrangers.

Certes, le Maroc possède à son actif de grands acquis, en matière de moralisation de la vie publique et de bonne gouvernance. D'importantes opérations de privatisation et des grands projets d'infrastructures ont été conduits avec une régularité et une transparence mondialement reconnues et appréciées. Le décret sur les marchés publics réaménagé en 1998 avait apporté des nouveautés dans le sens du renforcement de l'éthique et de la transparence.

Pourtant, la perception de nombreux citoyens et de certains médias donne au pays une image peu reluisante en matière de moralité de la gestion et de l'offre des services publics. Quel que soit le degré de

vérité que recèlent de telles perceptions, l'action s'impose pour juguler, autant que faire se peut, le fléau de la corruption et propager un climat de confiance propice à la réduction des mauvaises pratiques et des blocages psychologiques, ainsi qu'à la libération des initiatives des citoyens et des fonctionnaires, pour qu'ils agissent ensemble, dans un climat de sérénité et de responsabilité.

Le Royaume avance fermement sur la voie de la concrétisation du grand projet de société démocratique et moderniste et du nouveau concept de l'autorité, promu et conduits par Sa Majesté Le Roi.

Dans ce contexte, précisément, il ne doit pas être permis à la corruption de décourager les énergies constructives et de jeter le discrédit indifféremment sur les services de l'Etat et ses institutions. Dès lors, les principes de bonne gouvernance, les impératifs de démocratisation, de compétitivité et d'ouverture accélérée du pays sur le monde, imposent une action énergique contre ce véritable fléau que représente la corruption.

Sur ce dernier aspect, et conformément à l'engagement du gouvernement évoqué plus haut, le Maroc a signé et est en passe de ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption. En tant que futur Etat Partie à cette convention, le Maroc est appelé à honorer les engagements qui en découlent et dont tient compte le présent plan d'actions anti-corruption.

Comme il est mondialement reconnu, la corruption est un fléau ayant des sources, des symptômes et des effets complexes, notamment d'ordre social, économique, culturel, administratif et politique. Par conséquent, il importe beaucoup plus de prévenir de tels fléaux que d'avoir à les sanctionner. D'où l'intérêt apporté par le présent projet aux actions de prévention.

Cependant, dans la mesure où le mal est déjà là, il importe aussi de le détecter et

de le sanctionner, autant que possible. De ce point de vue, à syndrome complexe, thérapies multiples, inscrites dans la durée et renouvelables suivant les temps et les espaces en cause. Aussi importe-t-il d'entreprendre une série d'actions à la fois immédiates et de longue haleine, pour renforcer le système national d'intégrité et de transparence, en tenant pleinement compte des pas déjà franchis dans cette direction.

A cet effet, le présent document retrace le bilan des principales mesures et initiatives entreprises et présente le plan d'actions proposé pour améliorer davantage le dispositif en place. Les nouvelles mesures envisagées sont de deux types : les unes transversales, touchant l'ensemble des secteurs publics, les autres spécifiques à chacun des secteurs les plus concernés par la lutte contre la corruption.

Bilan des Réalisations

A ce jour, l'action du gouvernement en matière de moralisation de la vie publique et de prévention contre la corruption s'est concrétisée par un certain nombre de mesures visant à atteindre les principaux objectifs suivants :

- consolider la transparence de la gestion publique ;
- aiguïser le sens de la responsabilité et de l'intérêt général;
- promouvoir l'observation des valeurs éthiques inhérentes à la bonne gouvernance ;
- faire régner la confiance dans les relations entre l'administration et les citoyens ;
- développer le cadre institutionnel de prévention de la corruption ;
- améliorer la transparence du système financier.

Les principales actions entreprises à ces fins s'articulent autour des axes suivants :

1- Consolidation de la transparence et du sens de la responsabilité à travers :

- l'instauration de normes de gestion transparente du domaine privé de l'Etat à travers, notamment, l'obligation d'appel à concurrence pour les cessions et le recours aux enchères publiques dans les opérations de location des terrains domaniaux ;
- l'adoption de la loi n° 61.79, relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics ;
- l'adoption de la loi n° 03.01 sur la motivation des décisions administratives ;
- Le renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics (décret n° :2-98-482 du 30 décembre 1998);
- l'actualisation du code pénal (article 256.1) en vue de supprimer toute poursuite pénale, dans certaines conditions, à l'encontre du dénonciateur d'un acte de corruption ;
- l'adoption de la loi n° 79.03 renforçant les mesures permettant la récupération des fonds détournés ;
- l'adoption de la loi n° 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence ;
- l'adoption de la loi n° 15-97 formant Code de recouvrement des créances publiques ;
- la rénovation du système fiscal en 2000 (renforcement du régime déclaratif, réforme du Code des douanes et impôts indirects) ;
- l'adoption d'une nouvelle approche budgétaire, axée sur les résultats et la reddition des comptes, ainsi que la simplification des procédures budgétaires ;

- la dynamisation des travaux de contrôle et d'audit.

2- Amélioration des conditions d'accès aux prestations publiques :

Des initiatives importantes ont été entreprises en vue de promouvoir une démarche-qualité dans les relations de l'administration avec les citoyens, à travers les mesures suivantes :

- la mise en place d'un système interactif de détermination du tarif douanier ;

- la mise en place d'applications informatiques de gestion fiscale, permettant une automatisation du suivi des déclarations, des recouvrements et du contrôle ;

- la création des guichets uniques régionaux (Centres Régionaux d'Investissement) qui contribuent à réduire les intervenants et les délais dans le processus de création d'entreprises ;

- l'élaboration et la diffusion d'un répertoire des procédures administratives les plus usitées ;

- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein des administrations publiques (création du Comité e-gouvernement et démarrage effectif des projets de services publics en ligne).

3- Renforcement du cadre institutionnel de prévention de la corruption par le biais de :

- l'institution d'une Haute cour de justice chargée de statuer sur les affaires impliquant les ministres ;

- la suppression de la Cour spéciale de justice (loi n° 79.03) et la dévolution de ses compétences à des cours d'appel de droit commun en vue de renforcer les conditions du procès équitable, tout en continuant à adopter la même fermeté dans le traitement des affaires de détournement et de dilapidation des deniers publics ;

- la création du « Diwan al Madhalim » (dahir du 9 décembre 2001) pour renforcer le dispositif institutionnel de sauvegarde des intérêts du citoyen et de protection de ses droits, tout en contribuant à diffuser l'éthique et la culture du service public ;

- le renforcement du rôle de l'Agence judiciaire du Royaume en matière de suivi de certaines affaires de détournement ou de dilapidation des deniers publics ;

- la mise en place des cours régionales des comptes ;

- l'engagement d'actions en justice, en saisissant les tribunaux compétents chaque fois que des preuves suffisantes laissent présumer qu'un délit de corruption a été commis.

Malgré les actions ainsi entreprises, tant au niveau sectoriel qu'au niveau transversal, en matière de renforcement de l'éthique et de la transparence dans la gestion publique, le dispositif en place demeure insuffisant.

Aussi, le gouvernement a-t-il arrêté, en application de sa déclaration de politique générale, un programme d'action qui s'articule autour des axes suivants :

- enracinement des valeurs et des normes d'éthique et de moralisation de l'administration ;

- institutionnalisation d'une stratégie préventive de lutte contre la corruption ;

- renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics ;

- amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit ;

- simplification des procédures administratives ;

- éducation et sensibilisation.

Ces actions transversales seront complétées par toutes les initiatives sectorielles que les différentes administrations prendront dans les mêmes buts, dans le cadre de leur champ d'intervention.

Le nouveau dispositif national de prévention et de lutte contre la corruption est repris dans le présent document composé :

- d'une matrice détaillant les actions transversales ;
- d'une matrice comprenant les actions sectorielles ;
- de fiches de projets sur les thématiques proposées.

Matrice des actions de lutte contre la corruption

● actions transversales

1-Enracinement des valeurs et des normes d'éthique et de moralisation :

2-Institutionnalisation de la stratégie préventive de lutte contre la corruption :

3- Renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics :

4-Amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit :

5-Simplification des procédures administratives :

6-Education, sensibilisation et communication :

● actions sectorielles

1- Enracinement des valeurs et des normes d'éthique et de moralisation

2- Amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit

3-Simplification des procédures administratives

4- Education et sensibilisation

Marchés publics et corruption

Combattre la corruption : enjeux et perspectives / Chapitre 8 : la réforme des marchés publics

ww1.transparency.org/sourcebook/other

« La prévention exige cet exercice intellectuel : si l'on compare les marchés publics à une ville fortifiée, ses défenseurs ne peuvent pas se borner fermer les portes et à remonter le pont-levis seulement en cas de danger notoire. Il faut aussi qu'ils soient attentifs aux manoeuvres de diversion et au cheval de Troie. »

Josette Hervet, conseillère au Service central de prévention de la corruption, France

Le secteur des marchés publics en Afrique est l'un des plus en retard et la corruption, tant au plan national que dans les transactions commerciales internationales, y demeure extrêmement importante.

Dans ce chapitre, sont passés en revue les pratiques de corruption à toutes les étapes de la passation et de l'exécution des marchés, ainsi que les différentes formes de pots-de-vin et les coûts que cela induit pour la collectivité.

Une stratégie de lutte contre la corruption dans les marchés publics, qui passe notamment par la réforme du code des marchés, longuement développé dans ce chapitre, en rappelant ses principes, ses objectifs et ses règles générales est proposée. Des exemples de bonnes pratiques visant à moraliser les marchés publics se développent en Afrique. Quelques-uns sont cités ici. Pour introduire plus de transparence dans la gestion des marchés publics, des expériences d'utilisation des technologies nouvelles, dont Internet, et des pratiques innovantes, sont lancées ici et là : certaines sont évoquées.

Des initiatives internationales ont été lancées autour des marchés publics, notamment celle du Pacte d'intégrité de Transparency International qui est présente. La corruption dans les marchés publics est un phénomène universel qui est répandu partout dans le monde. Les événements des dernières années ont prouvé qu'il ne concerne pas seulement les pays en développement dont les gouvernements sont faibles et les fonctionnaires mal payés.

Les scandales majeurs dans le domaine des commandes publiques sont fréquents et leurs conséquences désastreuses. Ils entraînent souvent le limogeage de hauts fonctionnaires, conduisent à des crises politiques graves et provoquent des chutes de gouvernements. Les sommes en jeu sont considérables. On considère que les pays de l'Union européenne consacrent environ 11 % de leur PIB aux achats publics, proportion que les économies en développement dépassent largement. Le Maroc, par exemple, dépense près de 27 % de son PIB en commandes publiques.

S'il est difficile de chiffrer les coûts de la corruption de par la nature même des pratiques en cause, il est clair que, compte tenu du niveau des enjeux, les économies ne peuvent se permettre d'en supporter le poids, surtout dans les pays en développement. En termes de coûts directs, la corruption entraîne des pertes financières énormes pour l'État, la réalisation d'achats ou de projets non prioritaires, voire totalement inutiles, le renchérissement des prix et la baisse de la qualité des services publics. En termes de coûts indirects, la corruption provoque la fuite des investisseurs étrangers, crée des distorsions dans le fonctionnement de l'économie de marché et porte un préjudice socio-économique aux entreprises compétitives. Elle a un impact négatif sur le cadre et la qualité de vie (architecture, services publics, santé, etc.), sur les ressources humaines où la « confiance » prévaut sur la compétence et peut générer un climat de risque où les responsables intègres sont parfois menacés de violence.

Le processus d'attribution et d'exécution des contrats publics permet à de nombreuses formes de corruption de se développer. Favoritisme, fraudes et détournements en tout genre en sont quelques exemples qui seront développés dans le cadre de ce chapitre. Les responsables publics, qui engagent les deniers de l'État, en sont tout autant responsables que les acteurs du secteur privé qui cautionnent et perpétuent ces pratiques malhonnêtes.

De nombreuses stratégies sont envisageables pour réagir à de telles pratiques. Toutes supposent la prise de conscience du phénomène et de ses conséquences par les gouvernements et une volonté politique sincère de s'attaquer au problème. Un certain nombre d'expériences positives menées aux niveaux national et international permettent de promouvoir plus de transparence et d'intégrité dans la gestion des marchés publics et méritent d'être mentionnées au titre des solutions possibles.

LES PRATIQUES DE CORRUPTION DANS LES MARCHÉS PUBLICS

La passation et l'exécution des commandes publiques sont l'aboutissement de processus souvent longs qui donnent aux intervenants, à tous les stades de la procédure, de nombreuses opportunités de corrompre. Les pratiques malhonnêtes peuvent intervenir au cours des deux grandes phases du processus, lors de l'attribution puis de l'exécution du contrat. La phase de passation du marché donne lieu à des pratiques visant l'attribution illégitime du contrat ou sa « vente » au plus offrant. Au cours de l'exécution du contrat, les pratiques ont pour objectifs le recouvrement des sommes dépensées pour « l'achat » du contrat, le détournement de fonds en complicité avec le contractant ou la simple extorsion lorsque le contractant n'est pas impliqué dans les pratiques malhonnêtes.

PENDANT LA PASSATION DU MARCHÉ

Cette phase du processus se prête à de nombreuses pratiques malhonnêtes dont les plus courantes sont les suivantes :

- Spécifications et lotissements orientés des prestations ;
- Limitation de l'information ;
- Non-diffusion de l'information au même moment à tous les concurrents ;

- Création artificielle d'ambiance d'urgence pour éviter la mise en concurrence ;
- Non-objectivité des critères de qualification ;
- Dissimulation de critères de qualification ;
- Formation d'ententes entre les fournisseurs ;
- Effet de surprise dans le lancement des appels d'offres ;
- Abus de la règle de l'entente directe ;
- Fractionnement artificiel ;
- Sur ou sous-évaluation de l'estimation ;
- Non-respect de la confidentialité des offres avant leur dépouillement.

L'approche la plus directe consiste à s'arranger pour que le contrat soit attribué au Soumissionnaire préféré par le biais de négociations directes sans mise en concurrence.

Maroc : cas de la concession des services de distribution d'eau et d'électricité à Casablanca

En 1997, les pouvoirs publics marocains avaient confié à une multinationale la gestion déléguée de l'eau et de l'électricité de la ville de Casablanca.

Aucune raison ne justifiait une attribution directe sans concurrence préalable. Ce choix ne pouvait aboutir qu'à un contrat qui, de l'avis des spécialistes, est peu équilibré et profite beaucoup plus à la multinationale qu'à la population de la ville et à ses industriels. Ces derniers, représentés par la Confédération générale des entreprises du Maroc, se sont fermement opposés au contrat de concession, non sur le principe de la concession lui-même, mais sur la consistance du contrat et sur son mode de passation.

Le concessionnaire n'a pas versé de droits de jouissance des installations dont il bénéficie pour une durée de 30 ans et prévoit des augmentations continues de tarifs. En contrepartie, il s'engage sur un investissement de 30 milliards de dirhams (3 milliards d'euros) sur toute la durée de la concession. À l'analyse, il s'avère que cet investissement sera, pour l'essentiel, supporté par les usagers, les industriels et les promoteurs immobiliers.

Archives du journal *L'Économiste* (www.leconomiste.com).

Même dans le cas de procédures de passation avec mise en concurrence, il existe en règle générale des dérogations qui permettent de négocier de gré à gré (situations d'urgence, monopole). Lorsque les raisons qui sont invoquées pour éviter une mise en concurrence ne sont pas fondées, il faut soupçonner une manoeuvre de dissimulation visant à couvrir des actes de corruption.

Même s'il y a mise en concurrence, il est toujours possible de favoriser un soumissionnaire.

Il suffit par exemple de limiter la publication de l'appel d'offres à un journal peu lu pour restreindre le nombre des fournisseurs informés du marché. Cette pratique réduit la concurrence et améliore les chances du candidat favori. On peut aussi définir des critères de qualification de manière à ce que seul un petit nombre d'entreprises puissent y satisfaire. Il est possible par exemple d'utiliser des noms de marques ou de spécifier le modèle d'équipement par des dimensions, des performances spécifiques ou des caractéristiques mineures que seul le fournisseur préféré peut satisfaire.

La violation du principe de confidentialité, condition essentielle de l'intégrité du processus, est également une pratique possible, surtout lorsque les candidats ne sont pas autorisés à assister à l'ouverture des plis. La procédure d'évaluation offre également beaucoup de possibilités de favoriser un soumissionnaire. Les personnes responsables de l'évaluation et de la comparaison des offres sont en mesure d'introduire de nouveaux critères ou de les

appliquer subjectivement pour obtenir le résultat désiré. Cette pratique est rendue particulièrement aisée par un dossier de consultation délibérément vague et obscur quant aux critères à satisfaire et à la manière de les appliquer.

Ces techniques ne sont qu'un bref aperçu des possibilités de manipulation des procédures de passation des marchés publics. Les acheteurs ne sont pas les seuls coupables. Ils sont très souvent manipulés par les fournisseurs, même s'ils ne résistent pas toujours avec beaucoup d'énergie.

Pis encore, il arrive que les fournisseurs se mettent d'accord entre eux pour décider de l'issue de l'appel d'offres et établir leurs prix en conséquence. Cette pratique, connue sous le nom d'entente sur appel d'offres, garantit une compensation pécuniaire aux perdants.

Cette manoeuvre s'effectue à l'insu de l'acheteur et souvent sans éveiller ses soupçons, à condition qu'elle ne se reproduise pas trop souvent et soit accomplie avec habileté. Mais, dans tous les cas, elle reste difficile à prouver et à sanctionner.

PENDANT L'EXÉCUTION DU MARCHÉ ET À LA RÉCEPTION

Il existe également à ce stade du processus de nombreuses pratiques douteuses dont les plus courantes sont les suivantes :

- Le non-respect des normes de qualité et des spécifications du marché ;
- Le non-respect des délais ;
- La surfacturation ;
- La facturation de prestations fictives ;
- Le retard ou l'anticipation des règlements ;
- L'abus de la pratique des avenants.

L'attribution d'un marché public selon les règles, au terme d'un processus transparent, ne garantit pas qu'il soit exempt de tout acte de corruption pendant son exécution. Mais il est clair que lorsque les vendeurs ont payé des pots-de-vin ou proposé des prix très bas durant l'appel d'offres, afin de se voir attribuer le marché, leurs chances de compenser leurs pertes se situent précisément durant son exécution, en ayant recours à des pratiques frauduleuses.

Au cours de la phase d'exécution, l'acheteur comme le vendeur peuvent prendre l'initiative de corrompre. Mais pour que la corruption ait lieu, il faut le consentement de l'autre partie, sa négligence dans l'exécution de ses obligations ou sa complicité, voire sa collaboration active. Les fournisseurs sans scrupules peuvent substituer des produits ou des prestations de qualité inférieure à celle exigée ou prévue dans leur offre. Ils peuvent également falsifier les quantités de biens livrés ou de services rendus, lorsqu'ils soumettent leurs demandes de paiement et soudoyer les personnes chargées de contrôler l'exécution du marché.

Il est important de noter que la corruption pendant cette phase ne suppose pas automatiquement la complicité « volontaire » du fournisseur. Celui-ci peut être soumis à des pratiques d'extorsion par le retardement de ses paiements ou la

contestation de la réception des travaux pour des motifs infondés, etc.

LES DIFFÉRENTES FORMES DE CORRUPTION

La diversité des formes de corruption dans la passation des marchés publics s'accompagne de formes diverses de rémunération de l'acte de corruption.

Versement de commissions pécuniaires

Ce versement peut être effectué, soit directement par le bénéficiaire du marché, soit par l'un de ses sous-traitants, son représentant local ou tout autre intermédiaire.

Cadeaux et avantages en nature

Bien que les cadeaux et autres avantages en nature puissent parfois être assimilés à des formes d'hospitalité, ils constituent, dans tous les cas, une manière de rétribuer des services rendus ou de s'assurer de la collaboration pour des services futurs.

Pantouflage

Cette pratique consiste en la migration d'un fonctionnaire du secteur public au privé. Malgré les avantages que certains attribuent à cette pratique en matière de transmission de savoir, elle peut constituer une forme de corruption qu'il faut réglementer, voire interdire (se référer au chapitre « L'éthique dans le service public »).

Détournement de biens

Outre l'acceptation de pots-de-vin et la renonciation à faire respecter les obligations contractuelles en matière de qualité et de performance, les acheteurs peuvent détourner les biens ou les services fournis pour leur usage personnel ou pour les revendre. Il s'agit dans ce cas d'un acte de corruption doublé d'un acte de vol qualifié.

Les commissions versées à un intermédiaire local constituent la meilleure couverture en matière de corruption lors du lancement des avis d'appels d'offres internationaux. C'est à cet agent qu'il incombe d'obtenir le marché et il reçoit des fonds en montant suffisant pour atteindre ce résultat sans que l'entreprise en sache plus qu'elle ne doit sur les détails de la transaction. La distance géographique qui sépare cette société des lieux de corruption peut permettre à celle-ci d'exprimer son

étonnement, voire de s'indigner et de prétendre à l'innocence si ces faits sont découverts. En outre, l'agent local peut, grâce à ce dispositif, s'attribuer la partie non versée des commissions destinées en principe à ceux qui interviennent dans la décision. Il est clair que si les commissions des agents locaux étaient versées de façon transparente, l'incidence sur ce type de corruption serait considérablement réduite.

LES MOYENS CLASSIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES MARCHÉS PUBLICS

LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE NATIONALE

Comme nous l'avons déjà signalé, l'existence d'une volonté forte et sincère du gouvernement est un préalable pour lutter efficacement contre la corruption dans les marchés publics. Cette volonté devrait se traduire par l'élaboration d'une stratégie nationale articulée autour d'un certain nombre de mesures.

- La sensibilisation : en informant et mobilisant l'opinion publique, notamment à travers les médias, sur les cas de corruption.

- La prévention : par la réforme des textes législatifs et réglementaires, la formation et la sensibilisation des agents publics et l'élaboration de codes de conduite.

- La surveillance de la pratique des marchés publics : en renforçant la transparence et en facilitant l'implication d'acteurs, autres que les donneurs d'ordre et les entreprises, tels que la société civile et les médias.

- L'évaluation et le contrôle de l'application des procédures de marchés publics.

- La sanction des pratiques malhonnêtes.

Face à l'ampleur de la corruption au cours des procédures de passation des marchés publics et aux insuffisances de la réglementation en vigueur, certains pays ont été amenés à prendre des mesures législatives fermes. L'objectif est alors de consacrer la lutte contre la corruption dans les lois organiques et de ne pas laisser l'exécutif en place modifier à sa guise les textes portant sur la passation des marchés publics. Dans nombre de pays, l'exécutif continue de soustraire au Parlement l'élaboration de la réglementation sur les marchés publics

ainsi que les modifications et adaptations qui y sont apportées.

Maroc : mise en concurrence dans l'attribution de la 2e licence GSM (téléphonie mobile)

L'attribution de la deuxième licence GSM au Maroc en 1999 illustre bien l'intérêt d'un processus de mise en concurrence. Estimée initialement à 600 millions de dollars, elle a été attribuée, au terme d'une mise en concurrence, pour l'équivalent de 1,1 milliard de dollars. La phase préparatoire du projet a débuté par la sélection d'une banque d'affaires et d'un cabinet juridique qui allaient assurer le rôle de conseil pour le compte du gouvernement.

La procédure de mise en concurrence s'est déroulée en deux étapes : une phase de pré-qualification et une phase d'offres. Les critères de choix et la grille d'évaluation ont été annoncés dans le cahier des charges, sans que les détails en soient totalement révélés. La phase d'évaluation des offres des sept soumissionnaires en compétition a été réalisée dans des délais très courts et dans des conditions d'organisation qui permettaient la confidentialité des offres et de toutes les autres opérations liées à la sélection.

Deux éléments méritent d'être soulignés :

- L'utilisation d'Internet dans toutes les phases du processus ;
- Le respect rigoureux d'un calendrier très serré : tout le processus, malgré sa complexité, s'est déroulé en quatre mois.

Le résultat : une attribution qui n'est contestée par personne, des fonds pour le Trésor public qui correspondent au double des prévisions, une large utilisation du téléphone mobile profitant surtout aux couches les moins favorisées et enfin une crédibilité pour un marché à même d'attirer des investisseurs. *Selon l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (www.anrt.net.ma).*

LA RÉFORME DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

La réforme du code des marchés publics est certainement l'élément central de la lutte contre la corruption dans ce secteur. Il est fondamental que le pouvoir législatif soit associé au chantier des réformes. Ce n'est pas le cas dans de nombreux pays où les gouvernements, pour contourner le

pouvoir législatif, se contentent de dispositifs réglementaires, tels les décrets exécutifs ou les arrêtés ministériels. Les réformes sont alors engagées en cercle fermé au niveau de l'exécutif, sans débat public.

Les objectifs et principes de la réforme

Les objectifs

Il s'agit de disposer de textes, de lois, de procédures et de toutes réglementations nécessaires pour lutter efficacement contre la corruption. Ils peuvent autant couvrir la réglementation et la surveillance du processus de passation des marchés, de leur exécution et de leur réception, que le contrôle et l'évaluation de leur application. L'ensemble des textes relatifs aux marchés publics doit être réuni et mis en cohérence dans un code. L'élaboration et la réforme du code des marchés publics doivent être menées sous l'égide des Parlements nationaux afin de susciter des débats publics essentiels à la sensibilisation et à l'adhésion des populations et de donner à ces textes force de loi.

Afrique du Sud : la législation des marchés publics

Dans sa Constitution de 1994, le nouvel État sud-africain a porté une attention toute particulière aux marchés publics. L'article 187 comporte les dispositions suivantes :

- L'approvisionnement en biens et services des collectivités publiques doit être réglementé par la loi et par des dispositions de portée locale, qui doivent prévoir la nomination de commissions d'appel d'offres indépendantes et impartiales en matière de commande publique ;
- Les procédures de passation des marchés publics mentionnées à la sous-section 1 doivent être justes, publiques et ouvertes à la compétition ; les commissions d'appel d'offres doivent motiver leurs décisions sur demande des parties intéressées ;
- Aucune administration publique, aucun membre d'une telle administration ni aucune autre personne ne peut s'immiscer irrégulièrement dans le fonctionnement et dans les décisions des commissions d'appel d'offres ;
- Les décisions d'appel d'offres doivent être enregistrées par écrit. *Article 187 de la Constitution de l'Afrique du Sud, 1994.*

Le cadre juridique peut revêtir différentes formes, mais il y a consensus sur la nécessité de mettre en place un code des marchés publics clair et cohérent qui précise les principes et les procédures de base et que l'on peut compléter par des règles plus détaillées au niveau des administrations publiques et de leurs établissements.

Il doit viser la réduction du pouvoir discrétionnaire du donneur d'ordre et prévoir des mécanismes de contrôle. Lorsqu'un projet est financé par des institutions financières internationales (IFI), des conditions particulières sont mises en place et le code doit prévoir une clause autorisant les adaptations qui s'imposent.

La réforme des codes de passation des marchés publics doit s'appuyer sur le retour d'expérience et s'inspirer des meilleures pratiques internationales et des modèles de procédures telles la loi type de la CNUCED, les procédures OMC, BIRD, etc.

Les principes

- La passation des marchés publics doit reposer sur des principes d'économie. En d'autres termes, le rapport entre la qualité et le prix des biens et des services achetés doit être le meilleur possible. Leur combinaison doit être optimisée en fonction des besoins à satisfaire pour obtenir le « mieux-disant ». Le « prix » doit normalement faire l'objet d'une évaluation qui prend en compte des facteurs tels que les charges d'exploitation, la disponibilité des pièces de rechange et les services d'entretien et de maintenance.

- L'attribution des marchés doit être juste et impartiale. Les fonds publics ne doivent pas servir à faire des faveurs. Les spécifications techniques et les critères de choix ne doivent pas être discriminatoires. Les candidats doivent être sélectionnés en fonction des garanties qu'ils présentent et les offres choisies en fonction de leur pertinence. L'égalité de traitement doit être totalement assurée.

- La procédure doit être transparente. Les spécifications techniques, le règlement de la consultation et les critères doivent être disponibles pour tout fournisseur ou toute entreprise potentielle et être annoncés dans les cahiers des charges. L'ouverture des plis doit être publique et toutes les décisions consignées par écrit.

- La procédure de passation des marchés publics doit être efficace. La procédure de consultation doit être en rapport avec l'importance et la complexité des biens achetés. Pour les petits achats, la procédure doit être simple et rapide. Avec l'accroissement des achats en importance et en coût, les règles de la consultation deviennent plus complexes si l'on veut assurer le respect des principes. Les décisions concernant les contrats les plus importants peuvent s'accompagner d'un contrôle par des commissions administratives, mais il faut veiller à minimiser les interventions de type bureaucratique.

- La justification de l'emploi des deniers publics est essentielle. L'application de ces procédures doit être systématique et fiable. L'enregistrement par écrit des étapes et des décisions principales jalonnant la procédure doit être assuré pour fournir toutes explications et justifications utiles aux contrôles *a posteriori*.



Les règles générales

Le caractère complexe ou simple des procédures dépend de la valeur et de la nature des biens ou des services commandés, mais leurs éléments constitutifs restent identiques dans tous les cas de figure. Il s'agit essentiellement des règles suivantes :

- Étude préalable d'opportunité ;
- Planification détaillée du processus ;
- Description claire de l'objet de l'appel d'offres ;
- Élaboration de cahiers des charges fonctionnels dans la mesure du possible ;
- Traitement particulier des prestations intellectuelles et artistiques par rapport aux autres types de prestations ;
- Fixation de critères objectifs de sélection ;
- Accès facile aux documents d'appels d'offres ;
- Publication de l'avis d'appel à concurrence suffisamment à l'avance et dans des supports à forte diffusion
- Ouverture publique des offres ;
- Ouverture séparée du pli technique et du pli financier ;
- Droit de regard et participation de la société civile et des médias dans le processus ;

- Consultation des experts pendant l'élaboration du cahier des charges et l'évaluation des offres ;
- Rejet des offres anormalement basses ;
- Sélection des candidats offrant des garanties professionnelles suffisantes et les offres les mieux-disantes ;
- Publication des résultats et information des concurrents ;
- Justification détaillée de l'élimination des concurrents non retenus ;

Maroc : publication prévisionnelle des commandes publiques programmées

Le décret n° 2-98-482 du 30 décembre 1998 relatif à la passation des marchés publics au Maroc, promulgué en janvier 1999, fait obligation à l'ordonnateur de publier au cours du premier trimestre de chaque année budgétaire, à titre indicatif et dans un but d'information, dans au moins un journal à diffusion nationale, le programme prévisionnel qu'il envisage de lancer au titre de l'année budgétaire considérée. Cette mesure atténue l'avantage qu'ont souvent les entreprises bien introduites et qui peuvent disposer du programme d'achat de l'ordonnateur bien avant leurs concurrents. Cette disposition devrait néanmoins, pour qu'elle soit efficace, être complétée par l'obligation de consulter, lors du lancement des appels d'offres, les concurrents qui en auraient fait la demande. *Transparency Maroc.*

- Droit des concurrents d'accéder aux rapports d'évaluation ;
- Droit de recours pour les concurrents non retenus et mise en place des mécanismes et organes appropriés
- Contrôles et audits indépendants de l'exécution du marché ;
- Attribution du marché conformément au cahier des charges et à la procédure ;
- Pénalités de retard d'exécution et intérêts moratoires dans le cas de retard de paiement ;
- Délégation de pouvoir appropriée.

Parmi les règles citées, certaines méritent d'être développées.

La planification

La préparation des documents d'appel d'offres peut prendre plusieurs mois et une durée similaire est nécessaire pour la formulation des offres par les candidats,

pour leur évaluation et pour le choix du titulaire responsable du marché. La durée de toute cette procédure atteint ou dépasse en général les six mois. Aussi la planification des marchés publics doit-elle prendre en compte ces contraintes de temps et commencer assez tôt pour garantir que les biens et services commandés soient disponibles à temps et éviter les décisions prises dans l'urgence.

L'ouverture des plis

L'une des garanties de transparence et d'honnêteté consiste à ouvrir les plis contenant les offres, à la date et à l'heure fixées, en la présence de tous les candidats ou de leurs représentants. L'ouverture des plis en public, avec l'annonce des noms des candidats et du montant de leurs offres, réduit le risque que les offres restées confidentielles ne soient révélées à d'autres, ignorées, modifiées ou manipulées.

Certains pays refusent l'ouverture publique des plis, convaincus que les mêmes résultats peuvent être obtenus lorsqu'une commission d'appel d'offres officielle s'en charge à huis clos. Or, une telle procédure ne présente pas les mêmes garanties de transparence et d'honnêteté.

L'évaluation des offres

L'évaluation des offres est l'une des étapes de la commande publique la plus difficile à exécuter correctement et honnêtement, et l'une des formalités la plus propice au favoritisme. L'évaluation peut éliminer un candidat ou une offre indésirable pour des motifs de forme futiles, un mot ou une signature qui ont été omis par exemple, ou pour une non-conformité à des spécifications dont l'importance n'apparaît qu'à l'évaluateur. Les critères d'évaluation des offres doivent être clairement énoncés dans le dossier de la consultation remis aux candidats. Une commission impartiale doit pouvoir se prononcer sur la qualité de l'offre au vu de l'analyse technique et financière. La première exigence permet aux candidats de s'opposer à l'avance à l'utilisation de critères inappropriés et la seconde les assure que l'évaluation est conduite de manière impartiale.

La délégation de pouvoir

Le fonctionnement des organisations concernées rend nécessaire la prise de décision à différents échelons, en fonction de l'importance des marchés traités.

Cette délégation de pouvoir doit être dotée de procédures de contrôle pour éviter les abus et les pratiques malhonnêtes.

Les audits et les contrôles indépendants

Les audits et les contrôles indépendants sont le moyen de détecter et de corriger les erreurs ou les manipulations délibérées. Ils jouent un rôle important dans les procédures de commande publique. Encore faut-il que les agents responsables de tels contrôles fassent preuve de rigueur et d'intégrité. Il est par ailleurs important que les contrôles ne se transforment pas en pratiques bureaucratiques abusives.

Il y a de nombreux exemples de réglementations qui accumulent tellement d'étapes d'analyse et d'approbation dans la procédure de passation des marchés que celle-ci s'en trouve bloquée. Dans certains pays, il est pratiquement impossible d'attribuer un contrat important en moins de deux ans après la réception des offres.

LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE

Au-delà de l'établissement d'un cadre juridique, la lutte contre la corruption dans les commandes publiques nécessite l'adoption d'un ensemble de mesures et de pratiques pour régir le processus de passation des marchés. On doit envisager toute une série de mesures pour accompagner la démarche de réforme.

- Introduction de l'infraction et de la sanction pénale contre le favoritisme ou l'octroi d'avantages injustifiés.
- Introduction de la sanction pénale contre le délit d'initiés.
- Formation et professionnalisation des fonctionnaires dans le domaine des marchés publics.
- Sensibilisation des partenaires et du public.
- Mise en place des mécanismes de contrôle des investissements et de l'opportunité des achats.
- Promotion et encouragement de l'adoption de codes de conduite et de déontologie.
- Mobilité du personnel impliqué dans les marchés publics.
- Publication et diffusion de guides simplifiés des codes de marchés publics.

Il faut insister sur la nécessité de disposer d'un corps de fonctionnaires

expérimentés, compétents et honnêtes, pour exécuter la commande publique. La constitution d'un tel corps demande un effort sur le long terme.

Par ailleurs, un programme de sensibilisation de toutes les parties en présence devra être engagé. Il ciblera les autorités responsables de l'attribution des marchés publics, les candidats à la commande publique et le public en général. Le message essentiel à faire passer est que les collectivités publiques, qu'elles soient nationales ou locales, et leurs établissements sous tutelle, ont l'obligation d'appliquer avec rigueur la réglementation clairement énoncée en matière de commande publique, sous peine d'encourir des sanctions prévues par la loi.

LES PRATIQUES EXEMPLAIRES INNOVANTES

Un certain nombre d'expériences ont été tentées dans plusieurs pays pour introduire, de manière pragmatique, plus de transparence et d'intégrité dans la passation des marchés publics. Les initiatives qui suivent ne sont présentées qu'à titre d'exemples des multiples approches possibles. Elles visent à promouvoir les mesures suivantes :

- L'utilisation des nouvelles technologies pour les procédures de passation des marchés publics ;
- La mise en place d'une instance de garantie des marchés publics ;
- L'adoption d'un pacte d'intégrité ;
- Le respect des délais d'attribution des marchés et la prévision de processus alternatifs en cas de retards excessifs ;
- Des interventions externes ;
- L'élaboration d'un indice national de perception de la transparence des donneurs d'ordre dans les marchés publics.

L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Le développement récent des nouvelles technologies présente un intérêt immense pour faciliter l'accès à l'information et introduire plus de transparence dans les processus de passation des marchés publics. Bien que ces nouveaux outils ne soient pas encore intégrés dans la plupart des réglementations nationales, ils sont particulièrement utiles pour la dissémination des informations relatives à :

- La publication des avis d'appels d'offres ;

- La consultation des cahiers des charges ;
- La publication des résultats et rapports d'évaluation ;
- La publication des textes des marchés publics.

L'utilisation de l'Internet dans une partie des procédures de l'attribution des marchés publics a commencé dans beaucoup de pays. Des expériences sont menées pour aller au-delà des aspects liés à l'information et intégrer d'autres étapes de la passation des marchés.

L'INSTANCE DE GARANTIE DES MARCHÉS PUBLICS

Une solution possible peut consister, comme en Algérie, à créer un organe de garantie des marchés publics.

Algérie : une Caisse de garantie des marchés publics

En 1998, le gouvernement algérien, à la demande des organisations patronales créa une Caisse de garantie des marchés publics (CGMP) dont la mission essentielle est « d'apporter sa garantie pour le financement des marchés et commandes publics ». À ce titre, elle est chargée d'accorder, sous toutes formes, sa garantie ou caution favorisant la réalisation financière des marchés et commandes publics. Cette caisse, qui est sous tutelle du ministère des Finances, compte dans son conseil d'administration un représentant des professionnels. Malheureusement, quelques années après son installation, rien ne filtre des activités et du bilan de cet organisme. *Association algérienne de lutte contre la corruption.*

LE PACTE D'INTÉGRITÉ

Le concept de « Pacte d'intégrité » a été conçu par Transparency International et constitue certainement aujourd'hui un outil performant. Dans le cadre de projets spécifiques, les candidats à l'appel d'offres sont invités à se réunir et à conclure avec le gouvernement un « Pacte contre le versement de pots-de-vin ». Dans ce pacte, chaque candidat s'engage à ne pas payer de pots-de-vin et à divulguer le montant des commissions versées à ses représentants et agents. Le gouvernement s'engage de son côté à ne pas recevoir de pots-de-vin et à prendre les mesures nécessaires pour supprimer toute possibilité de malversations. Des sanctions sont prévues s'il s'avère que

l'une des parties n'a pas respecté son engagement. Les règles du jeu se trouvent ainsi modifiées simultanément pour tous les acteurs, et toutes les parties prenantes participant au processus de réforme. De tels Pactes d'intégrité ont été tentés dans le cadre d'importants marchés en Malaisie, en Corée du Sud, en Argentine, en Colombie, en Grèce, en Italie et, plus récemment, au Pakistan et au Bénin, avec des résultats très prometteurs. Les institutions financières internationales encouragent cette approche et recommandent l'intégration de ce pacte dans une loi, pour qu'il s'applique à l'ensemble des projets.

Certains gouvernements préfèrent proposer l'adhésion volontaire au Pacte d'intégrité et ont reçu une réponse très encourageante des entreprises.

France : la dématérialisation des procédures

Le code français des marchés publics a introduit des dispositions qui autorisent l'utilisation des voies de transmission électroniques. L'article 56 du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 stipule que : « les échanges d'informations intervenant en application du présent code peuvent faire l'objet d'une transmission par voie électronique. »

1. Le règlement de la consultation, la lettre de consultation, le cahier des charges, les documents et les renseignements complémentaires peuvent être mis à disposition des entreprises par voie électronique dans des conditions fixées par décret. Néanmoins, au cas où ces dernières le demandent, ces documents leur sont transmis par voie postale.

2. Sauf disposition contraire prévue dans l'avis de publicité, les candidatures et les offres peuvent également être communiquées à la personne publique par voie électronique, dans des conditions définies par décret. Aucun avis ne pourra comporter d'interdiction à compter du 1er janvier 2005.

3. Un décret précisera les conditions dans lesquelles des enchères électroniques pourront être organisées pour l'achat de fournitures courantes.

4. Les dispositions du présent code qui font référence à des écrits ne font pas obstacle au remplacement de ceux-ci par

un support ou un échange électronique ».Le décret auquel il est fait référence à l'alinéa 3 est paru le 18 septembre 2001. Il détermine les règles des procédures d'enchères publiques pour l'acquisition de fournitures courantes, c'est-à-dire « celles pour lesquelles la personne publique n'impose pas des spécifications techniques qui lui sont propres ». Désormais, et c'était déjà appliqué depuis plusieurs années par certains ministères, les personnes publiques peuvent lancer des appels d'offres sur Internet. Les voies d'enchères électroniques sont définies comme « le procédé par lequel les candidats à un marché public admis à présenter une offre s'engagent sur une offre de prix transmise par voie électronique, dans une période de temps préalablement déterminée par l'acheteur public et portée à la connaissance de l'ensemble des candidats ». Selon l'article 56 du décret n° 2001-210 du code français des marchés publics (7-03-2001).

RESPECTER LES DÉLAIS D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS

Les retards excessifs que l'on constate dans les prises de décision d'attribution des marchés publics sont souvent un indicateur de corruption qui se prépare. La mise en place de sociétés - écrans ou de réseaux de blanchiment d'argent, dans le but de préparer le détournement d'un marché prend du temps. Le dispositif de malversation doit être invisible et facile à nier. Le versement d'un pot-de-vin et l'exécution de l'obligation réciproque entre corrupteurs et corrompus doivent être étroitement coordonnés, car la confiance mutuelle n'a pas sa place dans ce genre d'opérations. Une ou deux couches d'intermédiaires sont parfois nécessaires pour limiter le risque de découverte de la transaction illégale.

Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale, délicates dans la mesure où, à n'importe quel moment, un des complices peut se retirer et révéler le délit dans sa totalité. Tout cela prend du temps. Aussi les procédures d'attribution devraient-elles adhérer à un calendrier strict, tout en prenant en compte le fait que les marchés publics sont parfois sujets à des retards légitimes. Si ce calendrier n'est pas respecté, les procédures devraient prévoir un processus alternatif de prise de

décision afin d'éviter un « chantage pour cause de délais ».

LES INTERVENTIONS EXTERNES

Elles ont pour rôle essentiel d'empêcher la création de relations de confiance entre les « insiders » au moment de l'attribution et de l'exécution du marché. Cependant, les procédures doivent interdire aux intervenants externes de s'impliquer dans le processus interne de l'opération. Tout comme des auditeurs externes, les intervenants externes doivent fournir une expertise, à laquelle s'ajoute leur intégrité.

Indice national de perception de la transparence dans les marchés publics

Le principe d'un tel indice consiste à évaluer la perception par les milieux d'affaires du niveau de corruption des différentes administrations et entreprises publiques. Un tel indice, s'il est bien utilisé, aura certainement un impact positif sur l'environnement des affaires. En effet, les administrations et entreprises publiques tiennent à leur image et ne voudraient pas voir leurs institutions mal évaluées ou blâmées. Cela demanderait de leur part des efforts de transparence et d'intégrité.

Examen externe des principaux contrats de marchés publics

Récemment, un ministre des Finances ouest-africain admit se sentir mal à l'aise lorsqu'on lui demandait d'apposer sa signature sur des contrats dont il connaissait trop peu de détails. En sa qualité de ministre des Finances, il était à même de donner son aval au sujet de disponibilité de fonds, mais il se sentait incertain lorsqu'il s'agissait d'approuver *de facto* le contenu de chaque accord. Pour y remédier, il décida donc d'instituer un processus informel d'examen externe. Une compagnie internationale fut engagée pour examiner rapidement la teneur générale de chaque contrat important, en appliquant des critères de rentabilité et en posant toutes les questions pertinentes. Le processus déboucha sur un recul considérable des dépenses pour toute une série de marchés et même sur l'annulation de certains projets considérés comme étant tout à fait inutiles ou indésirables. Le processus s'est avéré être rapide, peu onéreux et très rentable. Le succès de cette initiative poussa d'autres pays à adopter la même approche. *Confidential discussions, 1999-2000.*

LES INITIATIVES INTERNATIONALES

Il est tout à fait souhaitable que les institutions financières internationales jouent un rôle actif dans les politiques de réformes anti-corruption menées par les États bénéficiaires de crédits, cela malgré les contraintes objectives liées à leur statut. Dans ce domaine, Transparency International recommande les mesures suivantes :

- s'assurer que la coopération au développement prend en compte la lutte contre la corruption dans les programmes de réformes institutionnelles ;
- accompagner les programmes financés de mesures de prévention de toutes formes de prévarications ;
- prévoir des mesures de sanction pouvant aller, le cas échéant, jusqu'à la remise en cause du financement ;
- promouvoir les modalités par lesquelles le règlement des conflits serait assuré par des mécanismes internationaux ;
- soumettre l'exécution de projets à des mécanismes rigoureux de contrôle permanent ;
- établir un dialogue avec un noyau de bureaux d'études déterminés à travailler dans un environnement professionnel dépourvu de corruption et solliciter leurs suggestions pour mettre en place un tel environnement ;
- enquêter sur les plaintes déposées par les candidats évincés plutôt que les renvoyer au gouvernement ou à l'emprunteur.

Les chantiers de l'Union européenne : le mieux-disant social

Isabelle Pingel - Lenuzza, professeur de droit public (université de Paris-XII Saint-Maur) analyse une communication interprétative de la Commission européenne « sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer les aspects sociaux dans lesdits marchés ». Il faut d'abord préciser que la politique des marchés publics de l'Union européenne repose sur une série de directives et que l'harmonisation des législations nationales qui en résulte « vise à garantir, d'une part, une concurrence effective entre les soumissionnaires, et, d'autre part, l'utilisation rationnelle des fonds publics ». L'innovation proposée consiste à introduire, dans ce dispositif, des objectifs de politique sociale (promotion de l'égalité de traitement entre hommes et femmes,

réinsertion des personnes défavorisées...) et ce, à toutes les étapes de la procédure de passation des marchés. Selon les auteurs de la communication, on pourrait introduire des aspects sociaux – lutte contre le chômage, par exemple – lors de la sélection des candidats, puis de l'attribution du marché, « lorsque l'autorité se trouve face à deux offres économiquement équivalentes ». Dans le même sens, le pouvoir adjudicateur, pendant la phase d'exécution du projet, pourrait imposer à l'entreprise dont il retient l'offre « des clauses contractuelles prévoyant par exemple des actions favorables à l'emploi ». *Isabelle Pingel-Lenuzza, Le Monde (France), 8 janvier 2002.*

INDICATEURS D'ÉVALUATION DES MARCHÉS PUBLICS

Il est recommandé aux décideurs politiques et économiques des services publics d'évaluer régulièrement les procédures et les pratiques de passation et de gestion des marchés publics. Les indicateurs suivants pourraient servir à cet effet.

- S'efforce-t-on de simplifier au mieux les démarches bureaucratiques ?
- Les appels d'offres importants sont-ils tous publics de manière à les porter à l'attention du secteur privé ?
- Y a-t-il obligation pour les agents publics occupant des postes sensibles de passer des tests d'intégrité ?
- Les biens, les revenus et le train de vie des fonctionnaires occupant des postes sensibles font-ils l'objet d'un suivi ou d'un contrôle ?
- Les personnes amenées à décider des adjudications de marchés gardent-elles le même poste pendant longtemps, ou y a-t-il mobilité ?
- Les règles de passation de marchés publics sont-elles stipulées dans des documents accessibles au public ?
- Les procédures exigent-elles un système d'appel d'offres ouvert ? Ouvert à tous ? Ou uniquement à ceux invités à participer ?
- Les appels d'offres sont-ils publics de manière à ce que tous les intéressés aient la possibilité d'en avoir connaissance ?
- La mise en concurrence est-elle vraiment assurée, ou y a-t-il souvent des dérogations à cette règle ?

- Les décisions de passation de marchés sont-elles prises par un bureau central des appels d'offres? Ou par chaque unité administrative ?

- Les décisions de passation de marchés sont-elles rendues publiques ?

- Est-il prévu de demander le réexamen des décisions de passation de marchés ?

- Existe-t-il un élément indépendant dans le processus de passation de marchés comme moyen d'assurer le respect des procédures prévues ?

- Est-il interdit aux décideurs politiques d'annuler les décisions des experts techniques ?

- Un fournisseur coupable d'actes de corruption est-il soumis à des sanctions ?

- L'ensemble du processus de passation de marchés est-il raisonnablement transparent ? Ou est-il essentiellement tenu dans le secret et pas susceptible d'être contesté ?

- Réalise-t-on des audits publics des résultats de projets comparés aux coûts estimatifs d'origine ? Par des agents publics en interne ? Ou par une instance de vérification indépendante ?

- Que se passe-t-il, par exemple, lorsque le président de la Cour des comptes, ou une autre instance compétente, met en cause les décisions de passation des marchés publics ?

- Le rapport est-il transmis au Parlement ? Si oui, que se passe-t-il ensuite ?

- La société civile est-elle autorisée à surveiller les procédures des appels d'offres ?

La passation des marchés publics est un domaine particulièrement sensible de la lutte contre la corruption et constitue une priorité des réformateurs soucieux d'introduire plus de transparence et d'intégrité dans le fonctionnement des services publics. Là comme ailleurs, l'objectif de la réforme doit avant tout viser la mise en place de mesures de prévention pour créer un climat d'intégrité, mesures qui diminuent les risques liés aux pratiques de corruption, en limitent les bénéfices et s'attaquent au phénomène avant qu'il se produise. Lorsque la corruption apparaît, il est important de disposer d'un système judiciaire crédible et indépendant pour faire appliquer la loi, décourager et sanctionner ces pratiques avec fermeté.

Bilan économique 2006 : Amélioration du profil des finances publiques (Extrait)

Note de conjoncture nationale n°131 – février 2007

Direction des Etudes et des Prévisions Financières

I- Vue d'ensemble

La conjoncture internationale a été marquée en 2006 par la consolidation de la croissance économique mondiale qui a atteint, selon les dernières estimations, 5,1% contre 4,9% l'année précédente. Dans ce contexte, malgré la flambée des cours pétroliers, le Maroc a tiré profit du bon comportement de la croissance dans la zone euro (+2,6% selon les premières estimations, en particulier en Espagne: +3,7% et en France: +2%) et ses incidences positives sur le dynamisme de la demande européenne qui lui a été adressée (+8,3% en 2006 contre +6,1% en 2005).

Sur le plan national, l'activité économique a enregistré des performances satisfaisantes au niveau des équilibres macro-économiques fondamentaux. Le PIB réel a progressé de 8,1% contre 2,4% en 2005.

La demande intérieure continue de soutenir la croissance de l'économie nationale en 2006, avec une contribution plus robuste qu'en 2005, malgré un certain regain de tensions inflationnistes (3,3%, niveau jamais atteint depuis 1996). De son côté, l'investissement a crû en 2006, à un rythme soutenu (+10,5% après 11,7% en 2005), stimulé par les grands projets d'infrastructure engagés dans les différents secteurs, ce dont témoigne la hausse des achats des biens d'équipement industriel et des crédits accordés à l'équipement de 13,4% et 18,6% respectivement. Cette évolution a été confortée par les efforts conjugués des secteurs privé et public.

Ainsi, les dépenses d'investissement du budget de l'Etat ont porté, au terme de l'année 2006, sur 23,4 milliards de dirhams, soit une progression de 14,2% par rapport à 2005, évolution qui devrait être renforcée en y intégrant les investissements des entreprises et des établissements publics et des collectivités locales.

Par ailleurs, ces évolutions se sont accompagnées d'une nette amélioration de la position extérieure du Maroc comme le prouvent l'excédent du compte courant

de la balance des paiements qui a avoisiné 4% du PIB et le niveau confortable des avoirs extérieurs (une année d'importation de marchandises). Cette évolution est essentiellement en rapport avec la progression remarquable des recettes touristiques et des transferts des MRE qui ont rapporté plus de 100 milliards de dirhams en 2006, soit l'équivalent de 17,4% du PIB.

Cet excédent a été réalisé, malgré le creusement limité du solde commercial. En effet, la vitalité de la demande de nos partenaires commerciaux s'est traduite, au terme de l'année 2006, par une croissance robuste des exportations (+11,2%), dépassant légèrement celle des importations (+11%), ce qui a permis de stabiliser le déficit commercial (16,3% du PIB) et d'améliorer légèrement le taux de couverture (54% contre 53,8% en 2005).

S'agissant de la situation des finances publiques, l'exécution de la Loi de Finances 2006 a tiré profit de l'environnement économique favorable qui a caractérisé l'exercice budgétaire. Elle a clôturé l'année sur une nette amélioration des recettes ordinaires (+10,5%) et une maîtrise notable des dépenses globales (+1,3%), ce qui a permis de réduire le déficit budgétaire à 1,7% du PIB. Cette situation s'est produite en dépit de l'expansion des dépenses de compensation, de la poursuite du démantèlement tarifaire et de la réalisation de 47,7% seulement des recettes de privatisation prévues.

Sur le plan monétaire, l'agrégat M3 s'est apprécié de 17% par rapport à 2005 dont 60% s'explique par la progression de 48,3 milliards de dirhams des crédits à l'économie (+16,5%), accompagnant ainsi l'élan des activités productives, particulièrement non agricoles. Quant aux créances nettes sur l'Etat, elles se sont inscrites en baisse de 2,7%, suite à l'amélioration de la position nette du Trésor auprès de Bank- Al-Maghrib et de la baisse de ses recours aux banques. Le taux de liquidité de l'économie a atteint 105,8% en 2006 en hausse de 7,1 points par rapport à 2005.

Concernant la Bourse de Casablanca, elle a enregistré des performances exceptionnelles au cours de l'année 2006, appuyées en cela par plusieurs introductions en Bourse. En effet, le nombre des sociétés cotées en bourse est passé de 54 en 2005 à 64 en 2006. Ceci s'est traduit par l'appréciation des deux indices MASI et MADEX de 71,1% et 77,7% respectivement.

En 2007, les perspectives de l'activité économique nationale demeurent encourageantes, bien qu'en ralentissement par rapport à 2006, en raison du repli attendu de l'activité du secteur primaire. En effet, l'économie nationale devrait tirer profit d'une conjoncture mondiale encore favorable, de la poursuite des actions entreprises en faveur des initiatives privées, ainsi que de l'expansion soutenue des activités non agricoles.

C'est ainsi que, le PIB à prix constants s'accroîtrait d'environ 3% (selon les nouveaux comptes base 1998) en 2007, sous l'hypothèse d'une production agricole de 53 millions de quintaux. Cette évolution recouvre une amélioration des activités non agricoles de 5,5% contre 5,2% en 2006 et un recul du secteur primaire de 11,7% après une croissance de 30,1% en 2006.

Du côté de la demande, la consommation des ménages résidents progresserait de 3% en terme nominal après une hausse 12,8% en 2006. Ce ralentissement serait dû, entre autres, au recul des revenus agricoles.

L'effort de l'investissement continuerait de se renforcer en 2007, profitant de la poursuite des efforts conjugués des secteurs privé et public. La FBCF croîtrait de 11% en terme nominal après 10,5% en 2006. Le taux d'investissement brut s'établirait ainsi à 29,9% au lieu de 29,4% en 2006.

II- Finances publiques (hors TVA des Collectivités Locales)

La stratégie d'amélioration du profil des finances publiques menée par les pouvoirs publics s'est poursuivie au cours de l'année 2006, en vue de consolider les recettes fiscales et de rationaliser les dépenses publiques. Ainsi, après le lancement en 2005 de l'opération de départ volontaire à la retraite visant à freiner la croissance de la masse salariale, les efforts visent également la réduction

du coût budgétaire des dépenses de compensation. Ainsi, un alignement progressif des prix des produits pétroliers sur les cours internationaux a été amorcé. En outre, la réforme en cours du système fiscal est de nature à élargir la base d'imposition et accroître les recettes.

Cette orientation a eu des effets positifs sur la situation des finances publiques en 2006. Ainsi, en dépit de la poursuite du démantèlement tarifaire et de l'aggravation des charges de compensation, l'exécution de la Loi de Finances 2006 s'est soldée par un déficit budgétaire inférieur à 2% du PIB, grâce aux bonnes performances enregistrées au niveau des recettes fiscales.

Le taux d'exécution des recettes fiscales s'est établi à 115,3% et ce, grâce à la réalisation de 122,9% des recettes des impôts directs, de 107,4% des impôts indirects, de 113,4% des droits de douane et de 120,3% des recettes des droits d'enregistrement et de timbre.

1. Recettes

Bonne performance des recettes fiscales en termes d'évolution que d'exécution

Quant au taux de réalisation des recettes non fiscales, il a atteint 97,6% malgré la concrétisation de 47,7% seulement des recettes de privatisation et de 92,3% des recettes de monopoles. Cette moins-value par rapport aux prévisions a été en partie contrebalancée grâce à un taux de réalisation des autres recettes non fiscales de 144,8%. Cette rubrique comprend différentes recettes dont notamment celles de domaine, de fonds de concours, des recettes en atténuation des dépenses, de la redevance gazoduc et des intérêts sur placements et avances.

En terme d'évolution, les recettes fiscales se sont redressées de 12,8% et ce, suite au bon comportement aussi bien de la fiscalité directe qu'indirecte. Les impôts directs ont augmenté de 16%, tirées essentiellement par la hausse des recettes de l'IS de 28% après 22,4% en 2005, imputable à l'augmentation des versements au titre des acomptes provisionnels et des régularisations. Quant aux recettes de l'IR, leur rythme de progression a connu une décélération pour se situer à 4,6% à fin 2006 contre 16,3% à fin 2005, en rapport notamment

avec le recul des retenues salariales induit par les départs volontaires à la retraite.

S'agissant des impôts indirects, ils se sont accrus de 13,2%. Ils ont bénéficié de la bonne tenue des recettes de la TVA (+20,2%) tant intérieure (+30,7%) qu'à l'importation (+13,4%), en lien respectivement avec le bon comportement de la consommation des ménages et la progression des importations. Quant aux recettes des TIC, ils ont augmenté de 3%, suite particulièrement à l'accroissement des TIC sur les tabacs et sur les produits énergétiques respectivement de 5,1% et 2,2%.

Du côté des recettes relatives aux droits de l'enregistrement et de timbre, elles ont augmenté de 14,4%, bénéficiant notamment de l'orientation favorable du marché immobilier. De leur part, les recettes perçues au titre des droits de douane se sont presque maintenues à leur niveau de l'année précédente dans un contexte caractérisé par la poursuite du démantèlement tarifaire.

Au total, la pression fiscale, y compris TVA des Collectivités Locales, est passée de 21,1% du PIB en 2005 à 21,6% en 2006.

Tendances récentes des recettes fiscales au Maroc

La tendance des recettes fiscales au cours des dernières années est marquée par **la consolidation de la contribution des impôts directs**. Ceux-ci ont représenté 8,7 points du PIB en 2006 contre 6,8% du PIB en 2002, soit 2 points du PIB en plus en l'espace de 5 ans. Ce mouvement de la fiscalité directe a été suffisant pour compenser et dépasser le recul observé des recettes douanières qui sont passées de 2,7% à 2,1% du PIB sur la même période.

Par ailleurs, l'année 2006 est marquée pour la première fois dans l'histoire des recettes fiscales au Maroc par le fait que les recettes de l'IS ont dépassé celles de l'IR. Il en résulte que le Maroc est en train de tendre vers une structure des impôts directs similaire à celle des pays développés où la part des recettes fiscales tirées de l'IS est plus élevée que celle de l'IR.

Cependant, pour compenser le manque à gagner du démantèlement tarifaire, les politiques de transition fiscale mises en œuvre dans les pays en développement ont cherché plutôt à s'appuyer sur la TVA en raison de sa neutralité économique tout en évitant de s'appuyer sur l'IR ou l'IS en raison de l'étroitesse de leurs assiettes. La réforme en cours de la TVA s'inscrit dans ce sens. La performance enregistrée au niveau de cette taxe en 2006 (+20%) démontre l'impact positif des mesures de réforme engagées depuis 2005.

Pour ce qui est des recettes non fiscales, elles se sont accrues de 7%, en lien avec

la hausse des recettes de monopoles de 40,7%, constituées essentiellement des versements de Maroc Telecom et de Bank-Al-Maghrib, et l'amélioration des autres recettes de 65,5%, notamment suite au versement au budget général de 2 milliards de dirhams relatifs à l'excédent du fonds des accidents de travail.

Quant aux recettes de privatisation, elles ont atteint 2,4 milliards de dirhams au lieu de 6,9 milliards de dirhams en 2005, provenant essentiellement de la cession des 20% restants du capital de la Régie des Tabacs ainsi que de la SOMATHES.

2. Dépenses

Repli des dépenses ordinaires en dépit de l'expansion des charges de compensation

Quant à la tendance des dépenses ordinaires, elles se sont inscrites en repli de 2,4% après une augmentation de 21,1% en 2005. Cette évolution s'est produite malgré l'importance des charges de compensation qui ont progressé de 7,9% pour atteindre 12,2 milliards de dirhams, dont 7,6 milliards de dirhams au titre du soutien des prix des produits pétroliers.

Ce repli des dépenses ordinaires s'explique essentiellement par la baisse de 5,1% des dépenses de biens et services. Elle recouvre d'une part, une baisse de 17,8% des dépenses des autres biens et services, y compris les indemnités des départs volontaires à la retraite (DVR), après une augmentation de 58,9% l'année dernière et, d'autre part, une décélération du rythme de croissance des dépenses du personnel de 9,4% en 2005 à 2,4% en 2006.

S'agissant des charges en intérêts de la dette publique, elles se sont renforcées de 6,5%, en rapport essentiellement avec l'appréciation des charges en intérêts de la dette intérieure de 7,2% suite au financement de l'opération de départ volontaire et de l'apurement des arriérés au profit de la CMR. Quant à celles de la dette extérieure, elles ont augmenté de 1,9%.

Pour ce qui est des dépenses d'investissement du Budget de l'Etat, elles ont porté sur 23,4 milliards de dirhams, en augmentation de 14,2% par rapport à 2005. Toutefois, il convient de préciser à cet égard que l'investissement public

devrait être apprécié en y intégrant celui des entreprises et établissements publics, y compris le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, et des collectivités locales.

Réduction du déficit budgétaire et du poids de la dette

Avec la réduction de ses instances de paiement de 1,3 milliard de dirhams par rapport à fin décembre 2005, le Trésor a fait face à un besoin de financement de 11 milliards de dirhams en 2006. Ce besoin ainsi que le flux net négatif du financement extérieur (538 millions de dirhams), ont été couverts par le recours au financement intérieur qui a dégagé une situation nette positive de 11,6 milliards de dirhams. Ce flux a résulté en grande partie du recours aux adjudications, dont le montant net s'est élevé à 8,4 milliards de dirhams après 36,7 milliards de dirhams en 2005.

De ce fait, l'encours de la dette intérieure a atteint à fin 2006, 265,8 milliards de dirhams soit 80% de la dette totale du Trésor. Rapporté au PIB, l'encours de la dette intérieure marque pour la première fois une baisse de 3,6 points pour se situer à 45,9% à fin 2006. Par rapport à son niveau à fin 2005, cet encours n'a progressé que de 2,8%. Par groupe de Créanciers, il se répartit à hauteur de 23% pour les OPCVM, 27% pour les compagnies d'assurance et 28% pour les banques contre 29% en 2005 et 36% en 2003. Ainsi, l'essentiel du financement du Trésor est d'origine non bancaire (plus de 72%), ce qui témoigne de l'inexistence d'effet d'éviction sur le secteur privé.

III. FINANCEMENT DE L'ECONOMIE

Au cours de l'année 2006, les efforts des autorités publiques se sont poursuivis afin de renforcer le secteur financier à travers l'amélioration de la disponibilité, de la fiabilité et de la transparence des informations financières ainsi que le renforcement du cadre législatif relatif à la protection de l'épargne. Dans ce contexte, le marché monétaire a été caractérisé au cours de l'année 2006 par l'abondance des liquidités et par la tendance baissière des taux. Cette situation s'est traduite par l'accroissement du financement bancaire et la nette reprise de la Bourse de Casablanca.

Hausse de la création monétaire

S'agissant des avoirs extérieurs nets, ils ont atteint au terme de l'année 190 milliards de dirhams. Ils se sont appréciés de 14,5% ou 24,1 milliards de dirhams, 87,5% de cette hausse ont été réalisés en juillet et août. Ce résultat est attribuable essentiellement au renforcement soutenu des recettes touristiques et des transferts des marocains résidant à l'étranger, aux flux importants des investissements directs étrangers, ainsi qu'à la bonne orientation des exportations.

Les concours à l'économie ont enregistré une progression de 16,5% ou 48,3 milliards de dirhams et ce, malgré la baisse des créances en souffrance de 21%. Les facilités de trésorerie, les prêts immobiliers et les crédits à l'équipement ont contribué à cette hausse de 42,8%, 33,3% et 20,7% respectivement. Hors créances en souffrance, les concours à l'économie se sont appréciés de 23,4%. Quant aux créances nettes sur l'Etat, elles ont reculé de 2,7%, suite à l'amélioration de la position nette du Trésor auprès de Bank Al-Maghrib de 1,4 milliard de dirhams et la baisse de ses recours aux banques de 675 millions de dirhams.

Dans ce contexte, la circulation fiduciaire et la monnaie scripturale ont augmenté de 21,5% et 16,2% respectivement. De leur côté, les placements à vue et les dépôts à terme se sont accrus de 9,4% et 19,4% respectivement.

Quant à l'évolution de l'encours des agrégats de placements liquides, il s'est apprécié de 41,2%. Cette évolution est attribuable à la hausse de l'ensemble des titres d'OPCVM de 50,6% et ce, suite à l'appréciation des cours boursiers et à la baisse des taux sur les émissions du Trésor. En revanche, les titres de créances négociables ont reculé de 19,7%.

Régulation dynamique des excédents de liquidités par Bank Al-Maghrib et baisse des taux interbancaires

Le marché monétaire a été marqué en 2006 par la persistance des excédents de la liquidité bancaire, en lien, entre autres, avec le renforcement des avoirs extérieurs nets. Face à cette situation,

Bank-Al-Maghrib a maintenu ses interventions sur le marché monétaire principalement à travers les reprises de liquidités à 7 jours sur appels d'offres et, dans une moindre mesure, par le biais de la facilité de dépôt à 24 heures.

En effet, la Banque Centrale a décidé le 27 avril 2006 de privilégier le recours au premier instrument dont elle a relevé le taux de rémunération le 19 décembre 2006 de 25 pbs à 2,75%. Néanmoins, suite à l'impact restrictif qu'ont subi les trésoreries bancaires en juillet, la Banque Centrale a dû accorder, pour la première fois depuis le début de l'année, des avances à 7 jours sur appels d'offres.

Ainsi, en moyenne annuelle, le TIMPJJ s'est établi à 2,58% en 2006 au lieu de 2,77% en 2005. En parallèle, le volume moyen des transactions sur le marché interbancaire a augmenté de 38,4% par rapport 2005 pour atteindre 2,4 milliards de dirhams.

Recours limité du Trésor au marché des adjudications et aplatissement de la courbe des taux obligataires primaires

Au cours de l'année 2006, le Trésor a réduit son recours au marché des adjudications et ce, en lien avec la situation favorable de la trésorerie de l'Etat, suite à l'encaissement d'une partie des recettes de privatisation prévues par la Loi de Finances 2006 et la bonne tenue des recettes fiscales. Ainsi, au terme de l'année 2006, les levées du Trésor ont atteint 38,8 milliards de dirhams, en régression de 51,3% par rapport à 2005 et représentant le montant le plus faible depuis l'année 2000. Le long terme s'est adjudgé 61,4% des levées de l'année, le moyen terme 20,6% et le court terme 17,9%.

Dans un contexte d'abondance de liquidité, l'offre des investisseurs au cours de l'année 2006, a plus que doublé pour atteindre 436,9 milliards de dirhams, satisfaite à hauteur de 8,9% seulement au lieu de 37,4% l'année dernière. Les soumissions ont été orientées à raison de 50,7% vers le long terme. Il y a lieu de signaler que dans le but de diversifier ses instruments de financement et de répondre aux besoins des investisseurs, le Trésor a procédé en décembre 2006 à l'émission d'une nouvelle maturité à 30 ans au taux de 3,98%, ce qui est de

nature à rallonger la durée moyenne de l'encours de la dette intérieure du Trésor. En conséquence, le taux moyen pondéré des émissions réalisées en 2006 au niveau du marché des adjudications a enregistré une baisse de 58 pbs pour ressortir à 4,08%.

Croissance record au niveau de la Bourse de Casablanca

Pour sa part, la capitalisation boursière s'est établie à 417,1 milliards de dirhams, en accroissement de 65,3%, en lien avec le raffermissement des cours moyens de 63,1% et la hausse du nombre de titres admis à la cote de 1,3%, suite notamment à l'introduction en bourse de 10 nouvelles sociétés¹, dont 6 PME, contre 5 introductions sur l'ensemble de la période 2002-2005. Ainsi, le ratio capitalisation/PIB est passé de 48,3% en 2005 à 72% en 2006. Il est à noter que la prorogation des incitations fiscales à l'introduction en bourse de trois autres années dénote de l'appui de l'Etat au développement du marché boursier.

Concernant le volume global des transactions, il a atteint, au terme de l'année 2006, 166,4 milliards de dirhams, en augmentation de 10,5% par rapport à 2005. L'essentiel des transactions a été effectué au niveau du marché central (71,3%), animé essentiellement par Douja Prom Addoha (29,2%) et Itissalat Al-Maghrib (17,4%). Ainsi, le ratio de liquidité² de la place casablancaise est passé de 14,9% en 2005 à 28,1% en 2006. Le restant des flux transactionnels est réparti entre le marché de blocs (12,3%), les introductions (7,8%), les apports de titres (6,2%) et les augmentations de capital (2,2%).

S'agissant de l'évolution sectorielle, l'indice du secteur l'immobilier a plus que quadruplé (+328,2%), en lien avec la bonne performance de la valeur Addoha suite à l'annonce de ses projets d'investissement et de son accord de partenariat avec le Holding Emirati Al Quadra. En deuxième position arrive l'indice du secteur de la chimie qui a plus que doublé grâce au bon comportement de la valeur Colorado, suivi du secteur de la distribution (+117,5%) et des banques (+87,6%).

Le Trésor boude le marché de la dette

La Nouvelle Tribune – 2 novembre 2006

La présence du Trésor sur le marché de la dette a été très timide au cours du troisième trimestre de l'exercice 2006.

L'aisance du Trésor ne fait plus de doute. En tout cas, les levées du trésorier du Royaume au titre du troisième trimestre de l'année en cours illustre une fois de plus que l'Etat n'est pas acculé à faire face à la forte hausse des dépenses budgétaires induite par la politique des grands travaux infrastructurelles, les programmes sociaux, l'INDH, etc. Ainsi, les adjudications sur le marché primaire n'ont concerné qu'un montant négligeable de 1,02 milliard de dirhams pour une offre exceptionnelle de 83,08 milliards de dirhams, soit un taux de satisfaction de 1,23 %. Selon BMCE Capital Markets, "l'absence du Trésor lors des séances d'adjudication s'explique par l'aisance de l'argentier du Royaume suite aux encaissements de recettes fiscales exceptionnelles". Conséquence de cette donne, la pression à la baisse des taux sur les maturités moyenne et longue s'est poursuivie. Si les taux des maturités de 15 et 20 ans, déjà à leur plus bas, se sont maintenus, ceux des 2 ans, 5 ans et 10 ans, ont concédé respectivement 6 points de base (pbs), à 3,12 %, 15 pbs, à 3,55 %, et 13 pbs, à 4,12 %. Sur le cours terme, par contre, les taux ont fait du surplace. Il faut dire qu'avec des rendements de 2,59 %, 2,74 % et 2,89 %, respectivement pour les 13 semaines, 26 semaines et 52 semaines, il est difficile d'imaginer la poursuite de la tendance baissière de cette partie de la courbe des taux sachant que certains de ces taux servent de base de calcul à certains taux d'intérêt appliqués par certains organismes et/ou à certains produits d'épargne.

Peu d'émetteurs privés

Cette situation de baisse continue des taux devrait en principe se traduire par un

recours plus significatif des émetteurs privés ou publics au marché de la dette qui offre plusieurs instruments de financement selon l'horizon ou la structure de l'émetteur: Billet de trésorerie (court terme), émission obligataire (moyen et long terme), Bons de sociétés de financement (sociétés de financement). Pourtant, les émetteurs ne sont pas bousculés au portillon. Ainsi, sur le trimestre, les émissions privées n'ont concerné qu'un volume global de 1 450 MDH (dont 1 000 MDH émis par l'ONA) en baisse de -37 % par rapport à la même période de l'année précédente. Le dispatching de ces émissions montre qu'au niveau du segment des Billets de Trésorerie, Centrale Automobile Chérifienne, Charaf Corporation et Maghreb 5steel ont respectivement levé 30 MDH, 22 MDH et 229 MDH. Sur le marché obligataires, ONA et Taslif ont émis respectivement 1 000 MDH et 50 MDH. Enfin, la seule émission de Bons de sociétés de financement durant le troisième trimestre de l'année a été le fait de Salafin qui a emprunté sur le marché 120 MDH. Enfin, on est en droit de nous demander les raisons qui justifient la faiblesse du recours des entreprises aux marchés de la dette qui offrent d'indéniables avantages comparativement aux sources classiques de financement, notamment le crédit bancaire. Est-ce que c'est la bonne santé des entreprises qui explique le recours de plus en plus conséquent à l'autofinancement ? Celles-ci tablent-elles encore sur la poursuite de la décreue des taux ? Les taux qu'offrent les banques sont-ils devenus relativement compétitifs comparés au coût de financement sur le marché de la dette ? Autant de questions qui méritent d'être posées vu la timidité des émetteurs sur le marché de la dette privée.

Finances Publiques : Exécution difficile

Bulletin du CMC n° 30 / juillet 2006

L'exécution du budget 2005 s'est inscrite dans un environnement difficile, caractérisé, par le maintien de la hausse des cours du pétrole. La compensation des produits pétroliers et le programme des départs volontaires des fonctionnaires ont pesé sensiblement sur les charges budgétaires ; Toutefois, grâce au bon comportement des recettes fiscales, la situation budgétaire a été maîtrisée par rapport aux objectifs fixés.

En effet, l'exécution du budget 2005 s'est soldée, selon les chiffres provisoires, par un déficit budgétaire de près de 4,2% du PIB contre une prévision initiale de 3,2%. Hors recettes de privatisation, ce niveau de déficit s'établit à 5,7% du PIB contre une prévision initiale de 5,8%. Les recettes ordinaires se sont élevées à près de 121,6 Milliards de DH et ont enregistré une hausse de près de 13 Milliards de DH ou 12% par rapport à 2004. Cette hausse est attribuable pour l'essentiel à l'amélioration des recettes fiscales tirées aussi bien des impôts directs que des impôts indirects.

Les ressources du Trésor

Les impôts directs ont augmenté de 6,8 Milliards de DH ou 18,8% grâce à la progression des recettes tirées de l'IS (+3,5 Milliards de DH ou 22%) et de l'IGR (+3,1 Milliards de DH ou 16%).

La progression des recettes de l'IS est imputable, d'une part, à la hausse des versements au titre des acomptes et des régularisations qui sont passés de 13,5 Milliards de DH en 2004 et 15,9 Milliards de DH en 2005, suite à l'amélioration des résultats des entreprises, notamment dans les secteurs financier, de télécommunications et des ciments. Elle est également due aux efforts déployés par l'Administration fiscale en matière de recouvrement et aux progrès réalisés en matière de transparence des situations comptables des entreprises. Au niveau des recettes tirées de l'IGR, la progression s'explique par la hausse des retenues sur salaires dans le secteur privé de 1,3 Milliard de DH et dans la fonction publique de 1,7 Milliard de DH.

Aussi, les prélèvements au titre de la TPI ont enregistré une amélioration de 450 MDH. Les impôts indirects ont également enregistré des résultats en nette amélioration par rapport à l'année 2004. Les recettes se sont en effet chiffrées à près de 38,4 Milliards de DH en augmentation de 3 Milliards de DH ou 8.5% par rapport à 2004.

Les recettes tirées de la TVA ont augmenté de 2,2 Milliards de DH ou 10,9% grâce principalement à la hausse des recettes au titre de la TVA à l'importation (17,9%), liée à la progression des importations, notamment des produits finis de consommation et des produits pétroliers. Les recettes au titre de la TVA à l'intérieur n'ont enregistré qu'une légère progression de 135 M.DH ou 1,5% en raison de l'importance des remboursements de près de 3,2 Milliards de DH contre 2.6 Milliards de DH en 2004 en liaison avec la progression des recettes de la TVA à l'importation. Les droits de douane ont progressé de près de 1 Milliard de DH ou 8,7%, par rapport à 2004, sous l'effet de l'évolution des importations taxables notamment des biens finis de consommation.

Les droits d'enregistrement et de timbre se sont accrus de près de 874 M.DH ou 15,9% suite notamment à la hausse des droits d'enregistrement de près de 30% grâce à l'évolution positive du secteur immobilier. Les recettes non fiscales (hors privatisations) ont totalisé près de 10,4 Milliards de DH soit un recul de 846 M.DH ou 7,5 % par rapport à 2004. Ce recul s'explique essentiellement par la baisse des recettes de monopole qui ont connu en 2004 des versements exceptionnels. Les recettes de privatisation ont atteint près de 6,9 Milliards de DH contre 5,2 Milliards de DH en 2004. Ces recettes proviennent pour l'essentiel de la cession de 16% du capital d' IAM et de la privatisation de quatre sucreries. Aussi, convient-il de rappeler que la totalité de ces recettes a été de l'ordre de 14 Milliards de DH dont la moitié a été versée au Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social.

Les dépenses du Trésor

Au niveau des dépenses, les dépenses ordinaires ont totalisé près de 126 Milliards de DH contre 105 Milliards de DH en 2004, soit une progression de 21 Milliards de DH ou 20% résultant essentiellement de l'impact net de la mise en oeuvre de l'opération de départ volontaire à la retraite (9,7 Milliards de OH) et de la charge au titre de la compensation des produits pétroliers (6,8 Milliards de DH). Ainsi, les dépenses du personnel se sont chiffrées à 62 Milliards de DH en augmentation de 5,5 Milliards de DH ou 9.7%, par rapport à 2004. Les dépenses au titre des autres biens et services se sont élevées à près de 36 Milliards de DH, contre 23 Milliards de DH en 2004 du fait des indemnités versées au titre du départ volontaire à la retraite dont la charge globale est estimée à près de 11,4 Milliards de DH. De leur côté, les charges en intérêts de la dette du Trésor ont totalisé 17,3 Milliards de DH en baisse de 267 MDH par rapport à l'année 2004. Cette baisse a concerné aussi bien la dette intérieure de (-129 M.DH) que la dette extérieure (-138 MDH). La baisse des charges en intérêts de la dette intérieure a résulté de la baisse à la fois des dépôts auprès du Trésor et de leur taux de rémunération. La contraction des dépôts a concerné principalement les institutions financières dont l'encours est passé de 4 Milliards à fin 2004 à 600 M DH à fin décembre 2005, suite notamment au recul de leur rémunération intervenu dès le deuxième semestre 2004. Les dépenses de compensation ont atteint 10,6 Milliards DH dont une charge de 6,8 Milliards DH au titre des produits pétroliers. Les crédits ouverts par la loi de finances 2005 n'ont pas permis de financer la totalité de ces charges ce qui a engendré un cumul d'arriérés à hauteur de 4,8 Milliards de DH en ce qui concerne les produits pétroliers et de 952 MDH pour les produits de base. Les dépenses d'investissement se sont chiffrées à 20,1 Milliards de DH soit un niveau conforme aux prévisions de la loi de finances.

Ainsi suite à ces évolutions, la situation des charges et ressources du Trésor dégage en 2005 un déficit budgétaire de 19,6 Milliards de OH à comparer à 15,1 Milliards de OH une année auparavant. Aussi le Trésor a procédé au règlement des arriérés envers la CMR pour 11,1 Milliards de OH ramenant le stock des arriérés à 6.8 Milliards de

OH soit au total une réduction de 9,1 Milliards de OH. Ce besoin de financement s'élève à près de 28,7 Milliards de OH.

Le financement du Trésor

Pour couvrir ces besoins de financement, le Trésor a continué son recours à l'emprunt intérieur. L'essentiel a été mobilisé sur le marché des adjudications dans un contexte caractérisé par l'abondance des liquidités et la poursuite de la baisse des taux d'intérêt. L'encours de la dette totale du Trésor s'est élevé à fin décembre 2005 à 327,5 milliards DH dont 69 milliards de DH ou 21% de la dette extérieure et 258,5 milliards de DH ou 79% de la dette intérieure. Par rapport au PIB, le stock de la dette totale du Trésor a progressé de 4,7 points en s'établissant à 71,1% contre 66,4 % une année auparavant et 69,2% en 2003. Si l'on exclut les dépenses exceptionnelles au titre de l'année 2005 (règlement des arriérés envers la CMR et Départ volontaire à la Retraite), ce rapport se situerait en 2005 quasiment au même niveau qu'en 2004.

La dette intérieure du Trésor

L'endettement inférieur du Trésor s'est établi à 258.5 Milliards de DH en augmentation de 34,4 Milliards de DH ou 15,5% par rapport à 2004. Cet accroissement résulte d'une progression de l'encours des bons émis par adjudication de 36,7 Milliards de OH et d'un flux net global négatif des autres compartiments de la dette de près de 2,1 Milliards de DH. Par rapport au PIB, l'encours de la dette intérieure ressort à 56,1 %. La ventilation de cet encours par échéance résiduelle, laisse apparaître une progression de l'encours de la dette à long terme de 70% au moment où les encours de la dette à court et à moyen termes ont connu une baisse de 24% et 4% respectivement. De ce fait, la part de la dette à court terme dans l'encours global de la dette intérieure s'établit à 13% et celle à moyen et long terme représente 87%. Ainsi, au cours de l'année 2005, le financement intérieur du Trésor a été globalement effectué dans un contexte marqué par une tendance baissière des taux d'intérêt en raison de la persistance de la situation de surliquidité du marché. Cette baisse a concerné notamment les maturités longues.

La dette publique extérieure

L'encours de cette dette s'est établi à 115,8 Milliards de DH en en légère hausse de 0,5 Milliard de DH 2005. Par rapport au PIB, le taux d'endettement extérieur a connu une légère baisse par rapport à 2004. Toutefois, les fluctuations de change notamment la dépréciation du dirham par rapport au \$ US, font ressortir une baisse de cet encours qui passe de près de 14 Millions \$ US en 2004 à 12,5 millions \$ US en 2005. Par rapport au PIB, le taux d'endettement extérieur a connu une légère baisse passant de 26% du PIB à fin 2004 à 25,1 % à fin 2005. Les charges de la dette extérieure en amortissements et intérêts réglées en 2005 se sont élevées à 21,2 Milliards DH contre 22.8 Milliards DH en 2004 soit une baisse de 1,5 Milliard DH. Par débiteurs, le Trésor reste le principal emprunteur. Sa part s'inscrit en baisse continue en s'établissant à 59.6% en 2005 contre 61 % en 2004, 62,6% en 2003, 65% en 2002 et 70% en 1999 du total de la dette publique. La dette extérieure garantie, s'élève à 46,8 Milliards DH, et représente ainsi les 40,4% restants de la dette extérieure en 2005. Elle est détenue par les Etablissements publics, le secteur bancaire

et par les collectivités locales à hauteur de 36,3%, 3,4% et de 0,7% respectivement.

Concernant les nouveaux emprunts extérieurs conclus durant cette année par le secteur public, ils se sont élevés à 19,9 Milliards de DH contre 14,8 Milliards de DH en 2004 soit une augmentation de 5,1 Milliards de DH. Les charges en principal de la dette extérieure du Trésor se sont élevées à 10,7 Milliards de DH contre 11,1 Milliards de DH un an auparavant, soit une diminution de 0,4 Milliard de DH. Cette baisse résulte du reflet conjugué de la baisse des remboursements des dettes à l'égard du Kuwait et des banques commerciales ainsi que de la hausse des remboursements au titre des dettes à l'égard de la BAD et de l'Espagne. Les charges en intérêts de la dette extérieure du Trésor se sont également inscrites en baisse, Le coût moyen a marqué une baisse de 170 points de base par rapport à 2004 s'établissant à 3,4% grâce aux opérations de conversion et de refinancement des dettes onéreuses et à l'amélioration des conditions de financement à travers la mobilisation en priorité des ressources concessionnelles.

Rapport de BAM sur les banques :

La Vie Economique – 30/03/2007

Le bénéfice net total des huit banques a dépassé 9 milliards de DH. Les marges nettes sont comprises entre 23 et 38 %. La baisse de la marge d'intermédiation est compensée par les gains sur les commissions jugées peu transparentes et prohibitives par la clientèle.

Le secteur bancaire affiche une forme étincelante. Les huit établissements qui comptent sur la place - l'UMB (Union marocaine de banques), toujours sous administration, est mis de côté - ont réalisé des bénéfices nets plantureux. Au total, ils ont engrangé un peu plus de 7 milliards de DH, soit 700 milliards de centimes ! Ces gains faramineux découlent d'un PNB (produit net bancaire) de 24,5 milliards, soit une marge nette moyenne de 29,5 %. Cependant, toutes les banques ne sont pas logées à la même enseigne. Les deux mastodontes du secteur, le Groupe Banque Populaire et Attijariwafa bank, viennent très largement en tête avec respectivement un bénéfice net de 2,3 et près de 2,1 milliards de DH, affichant dans le même temps une marge nette de 37,7 et 30,4 %. Ils sont suivis d'assez loin par BMCE Bank qui a annoncé 950 MDH, par la BMCI (535 MDH) et la Société générale marocaine de banques (534 MDH). Même les deux ex-OFS, CIH et Crédit Agricole, qui ont nagé dans le rouge pendant des années, ont refait surface, peut-être pour toujours, en enregistrant 387 et 147 MDH. Donnée remarquable, la progression des profits a été de deux chiffres, hormis pour la BMCI qui a enregistré 8,74 % d'une année à l'autre, et le Crédit du Maroc qui a accusé un recul de 22 %, en raison de la comptabilisation d'éléments exceptionnels qui avaient gonflé le résultat en 2005.

De manière globale, le secteur bancaire se place au premier rang en termes de taux de marge (entre 23,3 % et 37,8%) en comparaison avec les secteurs cotés à la Bourse de Casablanca, à côté des télécommunications et des sociétés de financement.

Qu'est-ce qui fait que les banques gagnent autant d'argent et, surtout, qu'elles en gagnent plus d'une année à l'autre ? Le plus étonnant, c'est que ces performances sont réalisées dans un contexte de baisse des taux d'intérêt, leur principale source de revenu.

Forte progression de l'activité bancaire en 2006

«L'explication majeure de la performance des banques dans ce contexte est l'accroissement des volumes», explique Nezha Saber, analyste en charge du secteur bancaire chez Upline Securities. En effet, d'une part, la baisse des taux d'intérêt a eu un effet attractif sur la clientèle des banques qui, dans un contexte économique favorable, a conduit en 2006 à une expansion de la production en termes de crédits immobiliers, de crédits à l'équipement et de crédits de trésorerie. D'autre part, la surliquidité structurelle du marché, face à l'absence d'opportunités de placement (baisse des taux obligataires, frilosité persistante des particuliers vis-à-vis du marché boursier) a fait que les ressources des banques augmentent de manière significative, et que leurs opérations de marché (placement des excédents de liquidités) connaissent une forte expansion. D'après les chiffres du secteur bancaire arrêtés par le GPBM (Groupement professionnel des banques du Maroc), les dépôts ont augmenté de 17 % en 2006 par rapport à l'exercice précédent pour atteindre 425,6 milliards de DH. Ils sont principalement constitués de comptes-chèques (près de 40%) qui sont des dépôts non rémunérés. Les comptes à terme ont atteint, quant à eux, 119 milliards de DH (près de 30%),

en progression de plus de 20% par rapport à fin 2005. De l'autre côté, les crédits à l'économie se sont établis à 324,6 milliards de DH, en hausse de 15,9%. Ils sont principalement constitués des créances sur la clientèle (91%), abritant des catégories de crédit qui ont enregistré d'importantes progressions : +29% pour les crédits de trésorerie (fortement facturés), + 17,6% pour les crédits à l'équipement, + 29,6% pour les crédits à la consommation et + 25,2% pour les crédits immobiliers. Enfin, l'activité de marché a crû de 19% à 154 milliards de DH.

Le coefficient d'exploitation continue de baisser

Il faut noter qu'au niveau des crédits, la hausse des volumes n'a fait que compenser la baisse des taux d'intérêt. En effet, la marge sur intérêts (revenu qui contribue le plus à la formation du PNB) n'a progressé que légèrement d'une année à l'autre, et a même baissé pour certaines banques. Concernant le groupe Banques Populaires, la marge sur intérêts n'a augmenté que de 5% alors que les crédits octroyés ont crû de plus de 29%. Pour Attijariwafa bank, l'activité Maroc (hors filiales spécialisées et internationales) affiche une marge sur intérêt en retrait de 1,8% au moment où les crédits ont progressé de près de 8 %. En fait, les catégories de revenus qui ont connu les plus importantes progressions en 2006 sont la marge sur commissions et le résultat sur opérations de marché. Leurs parts ont significativement augmenté dans le PNB des banques. La marge sur commissions d'Attijariwafa bank a atteint 1,35 milliard de DH en 2006, en hausse de 46,9% et représentant désormais 20% de son PNB. Celle du groupe Banques Populaires a crû de 19,2%, à 584 MDH. Et pour le résultat des opérations de marché, il a presque doublé pour certaines banques, représentant, à titre d'exemple, près de 22% du PNB pour BMCE Bank. Il faut signaler par ailleurs que la capacité bénéficiaire des banques a été portée par la maîtrise de leurs charges générales d'exploitation qui a conduit à la baisse de leur coefficient d'exploitation (50% en moyenne, meilleur qu'en France selon des banquiers), par la baisse des dotations nettes aux provisions pour

créances en souffrance, et par le bon comportement des résultats des filiales consolidées (sociétés de financement, banques d'affaires, sociétés de Bourse...).

Joël Sibrac, président du directoire de la BMCI, résume cette progression soutenue des bénéfices en trois points : le bon comportement de l'économie en général, avec un taux de progression du PIB tout à fait remarquable, les résultats de la restructuration et de la modernisation du système bancaire et le développement de la bancarisation. Bref, soutenues par une conjoncture favorable, les banques n'ont fait que cueillir les fruits de leurs efforts.

Commission : « le coup de gueule » de Bank Al Maghrib a eu peu d'effet

Mais cela ne clôt pas le débat. Loin de là. D'aucuns trouvent ces bénéfices tout simplement famineux et disproportionnés par rapport à la progression globale de l'économie. En quelque sorte, les banques continueraient à pomper à fond le client. Il est vrai que les taux d'intérêt ont considérablement baissé par rapport aux dernières années, grâce, entre autres, à la pression de Bank Al Maghrib via l'utilisation des instruments monétaires ou en exigeant directement plus de modération dans la facturation. Un patron de PME reconnaît même une baisse de 3 à 4 points sur ces crédits de trésorerie depuis le début des années 2000. Cependant, indique-t-il, il y a bien d'autres possibilités de baisse du fait que les petits sont toujours obligés de payer le prix fort. Il souligne au passage que la baisse des taux débiteurs est accompagnée d'un accès encore plus difficile au financement, ce qui aurait pu être bénéfique aux entreprises qui passent entre les mailles du filet, parce que présentant très peu de risque. Et même si baisse des marges il y a (ce que l'on peut aussi relativiser du fait de la compression du coût des ressources), les commissions atténuent considérablement les effets sur le compte de résultats. Du reste, elles ont toujours été élevées, jusqu'à attirer l'attention de la banque centrale. Le plus irritant est que chaque banque joue sa propre partition et que la majorité des opérations sont facturées. Même sur les salaires virés sur les comptes des

particuliers, les banques prélèvent leur dû. «Elles trouvent toutes les excuses pour nous charger et savent que nous n'avons ni le temps ni la possibilité de les négocier», peste un chef d'entreprise qui dit être totalement perdu dans le maquis des services facturés et des tarifs appliqués.

Les tarifs ne sont toujours pas affichés ou le sont de manière peu visible

En somme, si transparence il y a, la vérification est d'un abord tellement complexe que beaucoup se découragent à l'idée de perdre des heures, entre pointage de frais, explications à l'agence, rédaction de réclamation et attente de remboursement pour des sommes atteignant souvent moins de 100 DH. Les banques ne cachent rien mais ne montrent pas grand-chose non plus et ce n'est pas un hasard si, en octobre dernier, Bank Al Maghrib a, une nouvelle fois, sifflé un hors-jeu en introduisant, après concertation avec le GPBM, des changements dans les principes directeurs de la tarification bancaire. Le but est justement d'améliorer la transparence vis-à-vis des clients, de rendre gratuites certaines opérations bancaires, de baisser les tarifs de quelques-unes et, enfin, de réduire les dates de valeur. Mais l'application de ces nouvelles mesures n'est intervenue que vers la fin de l'année. Du coup, les comptes de l'exercice considéré n'ont en rien été affectés. A ce jour, certaines banques n'appliquent toujours pas les nouvelles mesures. Un petit tour dans quelques agences permet de constater que les tarifs ne sont toujours pas affichés ou restent affichés d'une manière peu visible.

2007 sera au moins aussi bonne que 2006

Il n'y aurait rien ou peu à dire si la qualité de service suivait. Mais là, la ligne de défense s'avère très fragile. D'ailleurs, à ce jour, rares sont les institutions qui s'amusent à rendre publiques leurs enquêtes de satisfaction, et l'on sait qu'elles en font bel et bien. Selon certains observateurs, la course à l'ouverture des agences (+ 80 pour le groupe Banques Populaires, + 64 pour Attijariwafa bank, +

50 pour BMCE Bank pour ne citer que les plus grandes), alors que le recrutement se fait avec parcimonie, ce qui fait que certaines agences sont en sous-effectif et que les responsables sont «trimballés» d'une agence à l'autre, créant ainsi une lenteur dans le traitement des opérations et une absence de relations personnalisées entre les clients et les chargés d'affaires. C'est un point auquel les chefs d'entreprise sont très sensibles et ils ne manquent pas de le dire tout haut (voir témoignages). Les conseils, soulignent-ils en substance, sont presque inexistantes et les dossiers traités souvent de manière très mécanique.

Néanmoins, si les banques peuvent être traitées comme de grosses machines industrielles qui ne font que prélever des agios et des intérêts, elles sont considérées comme des sociétés performantes et très rentables pour leurs actionnaires. Les cours des banques cotées à la Bourse de Casablanca ont progressé d'une manière fulgurante en 2006, surperformant pour quelques-unes le marché, et elles ont continué sur leur trend haussier durant ce premier trimestre de 2007. De plus, leur grande capacité bénéficiaire leur permet à la fois de distribuer des dividendes conséquents et de conduire des programmes d'investissement d'envergure. Les implantations et les prises de participation en Europe et en Afrique des trois premières banques de la place sont là pour le démontrer.

A en croire les professionnels, cette situation favorable ne risque pas de s'estomper de sitôt. Le taux de bancarisation au Maroc demeure encore au-dessous des 30% et les taux d'intérêt sont arrivés à un niveau où ils ne peuvent qu'augmenter, surtout si l'inflation, la bête noire de Bank Al Maghrib, se maintient à un niveau élevé comme ce fut le cas en 2006. D'où l'idée que l'année 2007 sera forcément aussi bonne, sinon meilleure. Mais, en dehors des actionnaires, le seul à applaudir des deux mains est le Trésor qui n'acceptera pas de sitôt l'alignement des établissements de crédit sur le droit commun en matière d'IS (impôt sur les sociétés).

Moyens de paiement : deux tendances fortes pour l'avenir

Revue Banque – novembre 2006

Pour les prochaines années, deux tendances fortes se dessinent dans les moyens de paiement : l'offre technologique du paiement de proximité va s'enrichir, notamment par le paiement sans contact, tandis que les modalités technologiques du paiement à distance vont se diversifier: couplage carte bancaire (téléphone mobile, et offres B2A ou du B2B (carte d'achats...)).

La prospective en matière de paiement est un art difficile car elle consiste à évaluer, avec les critères d'aujourd'hui. Quels pourraient être les comportements futurs des consommateurs et des clients. S'agissant d'instruments de paiement, l'exercice est encore plus difficile car on s'attache à prévoir l'évolution culturelle des clients à l'égard d'une partie essentielle de leur vie intime: la relation quotidienne qu'ils peuvent avoir avec l'argent.

La Banque centrale européenne a mis en place le cadre opérationnel de la monnaie fiduciaire depuis 2002 et, avec la Commission, exprime la volonté d'organiser une zone monétaire européenne pour 2008-2010, à travers le SEPA (Single Euro Payments Area). Trois instruments de paiement électroniques vont irriguer les flux financiers des paiements de proximité ou à distance en Europe à partir de 2010: le débit direct, le virement et la carte bancaire. Sans omettre le cash qui restera l'instrument monétaire de paiement de proximité prépondérant en Europe pour les prochaines années, voire décennies : le phénomène de la *cashless society* demeure pour longtemps encore une utopie. Dans ce contexte, deux tendances fortes se dessinent : l'offre technologique du paiement de proximité va s'enrichir, tandis que les modalités technologiques du paiement à distance vont se diversifier très significativement.

Enrichissement de l'offre technologique du paiement de proximité

L'offre technologique du paiement de proximité va s'enrichir pour répondre aux

exigences d'une économie à la fois protéiforme et dispensatrice de produits et services diffusés par des canaux essentiellement numériques.

Le paiement sans contact

Il répond à trois exigences: la rapidité, la facilité de gestion au regard des paiements en espèces et plus généralement de petit montant, et l'évolution des terminaux notamment leur coût de maintenance physique. L'industrie des terminaux sait s'adapter pour rendre le paiement spontané, ergonomique et facile à effectuer. Pour preuve le développement du paiement sans contact va venir côtoyer les paiements sur les terminaux traditionnels, voire les suppléer - dans certains cas avec un succès incomparable -, notamment avec les automates de biens et services de la vie courante, de faible montant.

Cette perspective remet en cause, en l'améliorant, le modèle économique de tels terminaux déployés sur la base d'une nouvelle carte à puce dotée d'une fonction sans contact. On voit aussi tout l'avantage que pourrait représenter la mise à disposition d'une telle carte utilisable pour payer sur Internet grâce à son ordinateur doté d'un lecteur sans contact.

Rapide, simple d'utilisation, extrêmement ergonomique, le paiement sans contact constitue vraisemblablement l'un des vecteurs efficaces de la réduction du cash, qu'il ne prétend pas d'ailleurs supprimer. Tout simplement, le modèle économique applicable à ce type d'opération est suffisamment attractif pour déplacer la ligne de rentabilité des espèces.

La sécurisation du paiement par carte

C'est le souci majeur des banques, car elle justifie la confiance que les clients placent dans cette technologie. Pour répondre aux défis cryptographiques - pierre angulaire de la sécurité - tout en mettant à la disposition des clients un mécanisme simple d'authentification et

de sécurisation de l'ordre de paiement, on songe immédiatement aux perspectives par l'insertion d'éléments biométriques dans certaines phases de paiement.

Sans être totalement révolutionnaires, on peut penser que des techniques d'authentification, voire de signature, frisant appel à la biométrie se développeront dans les prochaines années sous la double réserve que les mécanismes proposés soient ergonomiques et acceptés par les consommateurs / citoyens (se pose ici la question délicate de l'enregistrement/conservation des éléments biométriques pertinents) et que la technologie soit d'un coût abordable : il appartient à la R&D de proposer des réponses concrètes pour satisfaire ces nouvelles exigences.

Le boom du paiement à distance

En matière de commerce à distance, nous ne partons pas en France d'un terrain vierge: déjà, avec le Minitel, nous pouvions recenser t à 1.5 milliard de flux financiers reflétant les achats par ce canal. Internet a pris allègrement le relais : en 2006 le cap des 10 milliards d'euros est dépassé. Aujourd'hui, l'offre diversifiée disponible, via des canaux du paiement à distance qui font la part belle à la technologie, est un des facteurs les plus importants qui concourent au succès durable de paiement à distance.

Internet est désormais le vecteur normalisé de la numérisation des services. Parallèlement, la commande par téléphone se maintient, mais le mobile va en élargir les usages. Les débits d'information autorisent désormais la multiplication des usages (multimédia, commerce. services interactifs) sur des terminaux de plus en plus nombreux et dédiés, fixes ou mobiles (ordinateur, téléviseur, console de jeux, ordinateurs portables, PDA...).

Les systèmes de paiement doivent s'adapter à ces nouveaux modes de distribution et favoriser les modèles économiques associés aux nouvelles technologies qui les rendent possibles et assurer la sécurité optimale des infos de paiement dans les services proposés. La sécurité reste le domaine de responsabilité et d'excellence des banques. À cet égard, on est sans cesse en voie de perfectionnement : les efforts pédagogiques entrepris par les autorités du

commerce, les pouvoirs publics et les banques commencent à porter leurs fruits. Sur Internet, les banques CB ont préconisé le protocole sécuritaire "3D Secure" qui permet d'authentifier le porteur. Sans en faire un dogme, ce protocole constitue un progrès considérable, non exclusif d'autres solutions propriétaires.

Dans ce domaine, on assistera dans les prochaines années à la mise en oeuvre d'un protocole plus flexible, de meilleure qualité, capable de mieux servir les besoins du commerce et de la banque. D'ores et déjà, les banques CB ont décidé de renforcer les mécanismes d'authentification de leurs porteurs et de mettre en place d'ici à quelques mois le transfert de responsabilité à la charge de l'émetteur en cas de fraude avec une authentification non conforme. Les commerçants ont, de leur côté, compris l'enjeu qui consiste à offrir un mécanisme sécuritaire dans le paiement associé au respect des données privées, acquises lors des transactions.

En d'autres termes, la confiance dans le paiement ne se décrète pas, elle se construit. On peut regretter que la vitesse de progression soit jugée lente, mais dans le domaine des moyens de paiement, la solution universelle exige de nombreux allers-retours, coûteux en investissements inclus et longs à mettre en oeuvre dans la chaîne de production. Pourtant toutes « les briques technologiques » existent, mais la complexité de leur architecture exige du temps et est soumise à la dure loi du marché: c'est le consommateur, qui en dernier ressort, fait le choix de l'instrument de paiement. Il suffit de constater, au moment de payer sur un site marchand, la multiplicité des choix offerts à l'internaute !

Enfin, corollaire de cette sécurité salis cesse améliorée, la lutte contre la fraude dispose désormais d'outils à la hauteur des technologies accaparées frauduleusement par les pirates. On peut s'attendre dans les prochaines années, à des tentatives de piratage significatives. Les systèmes de paiement doivent donc être capables de mieux protéger les porteurs et les commerçants.

Ainsi, le cocktail : technologie maîtrisée + paiement sécurisé est de nature à amplifier le phénomène des ventes sur Internet en redessinant peu à peu le paysage traditionnel du commerce de proximité.

Les produits alternatifs à Bank Al Maghrib

MAP/ 20 Mars 2007

Le système bancaire marocain est largement en avance par rapport aux pays de la région, a affirmé mardi à Rabat, M. Abdellatif Jouahri, gouverneur de Bank Al Maghrib (BAM).

La rentabilité des banques marocaines continue de s'améliorer, en dépit d'un contexte concurrentiel accru marqué par la baisse significative des taux d'intérêt, a-t-il souligné lors d'une conférence de presse.

Cette baisse a été compensée par le volume de crédits, l'accroissement de la marge sur commissions, l'augmentation du résultat des opérations de marché, la maîtrise des frais généraux et par la baisse du coût de risque, a-t-il poursuivi.

Et d'ajouter que l'encours global des crédits a continué son trend haussier à un rythme plus accéléré durant l'année 2006, augmentant ainsi de 17,7 pc pour s'établir à 327 milliards de DH, contre une hausse moyenne de 6,9 pc durant les cinq dernières années.

Le gouverneur de Bank Al Maghrib a noté à cet effet que des efforts soutenus ont été déployés pour veiller à la solidité et à la stabilité du système bancaire. Les mesures prises à ce propos concernent trois principaux axes, en l'occurrence la restructuration du système bancaire, l'adoption de normes internationales en vigueur et l'amélioration des relations avec la clientèle, a-t-il dit.

Concernant le premier point, M. Jouahri a indiqué que des progrès importants ont été réalisés en 2006 dans le processus d'assainissement et de restructuration du pôle bancaire public (CIH, Crédit agricole, BNDE), notant que les créances en souffrance ont baissé de manière significative, la concurrence s'est intensifiée et l'offre des produits bancaires s'est améliorée.

Bank Al Maghrib a également adopté, a-t-il dit, des normes internationales en la matière, en particulier la mise en place

des dispositions de l'accord de Bâle II, qui implique une réforme en profondeur de la gestion et de la couverture des risques.

Le troisième axe, ayant trait aux relations entre les banques et leur clientèle, porte notamment sur l'amélioration de la transparence dans l'application des conditions bancaires, l'instauration du mécanisme de médiation bancaire et le renforcement de la proximité auprès des opérateurs, a-t-il poursuivi.

Un point central dans les actions entreprises par Bank Al Maghrib concerne la mise en place, à la fin de 2006, d'une stratégie de politique monétaire fondée sur une approche multicritères.

Il s'agit, selon M. Jouahri, d'un cadre de diagnostic des risques inflationnistes, établi sur la base d'une analyse intégrant un large éventail d'indicateurs relatifs aussi bien à la sphère financière (monnaie, crédit, taux d'intérêt..) qu'à la sphère réelle (production, demande, prix et coûts de production..).

Le gouverneur de BAM a fait observer, à cet égard, que les banques centrales ont tendance à opter pour des stratégies monétaires basées sur le ciblage de l'inflation, relevant que ces dernières requièrent un cadre macro-économique viable, des finances publiques saines, un système bancaire solide et un régime de change flexible.

M. Jouahri n'a pas manqué de mettre l'accent sur les nouveaux produits bancaires (Ijara, moucharaka et Mourabaha), qui verront prochainement le jour.

L'introduction de ces produits devrait permettre d'élargir la gamme de services

bancaires et de contribuer à une meilleure bancarisation de l'économie, a-t-il relevé.

Des axes relatifs aux mesures de négociation des moyens de paiement en devises, à la situation du faux monnayage, à la modernisation des systèmes et moyens de paiement et aux incidents de paiement ont été également à l'ordre du jour de cette conférence de presse.

Bank Al Maghrib présente des nouveaux produits bancaires: Ijara, Moucharaka et Mourabaha

Les nouveaux produits bancaires (Ijara, Moucharaka et Mourabaha), présentés mardi à Rabat, par le gouverneur de Bank Al Maghrib (BAM), M. Abdellatif Jouahri, devraient permettre d'élargir la gamme des services bancaires et de contribuer à une meilleure bancarisation de l'économie.

BAM a défini, en concertation avec le Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM), le cadre devant régir l'offre de ces produits par les établissements de crédit marocains, lit-on dans un document remis à la presse.

L'opération Ijara est définie comme étant tout contrat selon lequel un établissement de crédit met, à titre locatif, un bien meuble ou immeuble à la disposition d'un client.

Elle peut consister en une location simple ou peut également être assortie de l'engagement ferme du locataire d'acquérir le bien loué à l'issue d'une période convenue d'avance.

L'opération Moucharaka est définie comme étant tout contrat ayant pour objet la prise de participation, par un établissement de crédit, dans le capital d'une société existante ou en création, en vue de réaliser un profit.

Les deux parties participent aux pertes à hauteur de leur participation et aux profits selon un prorata prédéterminé.

L'opération Mourabaha est définie comme étant tout contrat par lequel un établissement de crédit acquiert, à la demande d'un client, un bien meuble ou immeuble en vue de le lui revendre

moyennant une marge bénéficiaire convenue d'avance, le règlement par le client se fait en un ou plusieurs versements, à une date ultérieure, ne dépassant pas 48 mois.

Les établissements de crédit procéderont à la commercialisation de ces produits via leur réseau ou filiales. L'offre de ces produits donne lieu à la signature de contrats établis sur la base des règles édictées par "The Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions", organisme basé à Bahreïn qui compte 130 membres représentant 29 pays.

1- Moucharaka

Définition :

La Moucharaka est une association entre deux parties (ou plus) dans le capital d'une entreprise, projet ou opération moyennant une répartition des résultats (pertes ou profits) dans des proportions convenues. Elle est basée sur la moralité du client, la relation de confiance et la rentabilité du projet ou de l'opération.

La Moucharaka, telle que pratiquée par les Banques Islamiques nouvelles telle que la nôtre, se présente le plus souvent sous forme d'une contribution au financement de projets ou d'opérations ponctuelles proposés par la clientèle. Comme dans la Mourabaha, ce financement peut se faire avec ou sans décaissement. Mais elle peut aussi revêtir des formes plus élaborées. En tout état de cause, cette contribution se réalise suivant l'une des deux formules ci après :

La Moucharaka définitive :

La Banque participe au financement du projet de façon durable et perçoit régulièrement sa part des bénéfices en sa qualité d'associé copropriétaire. Il s'agit en l'occurrence pour la Banque d'un emploi à long ou moyen terme de ces ressources stables (fonds propres, dépôts participatifs affectés et non affectés...). L'apport de la Banque peut revêtir la forme d'une prise de participation dans des sociétés déjà existantes, d'un concours à l'augmentation de leur capital social ou la contribution dans la formation du capital de sociétés nouvelles (achat ou souscription d'actions ou de parts sociales). Ce type de

Moucharaka correspond dans les pratiques bancaires classiques aux placements stables que les banques effectuent soit pour aider à la formation d'entreprises ou tout simplement pour s'assurer le contrôle d'entreprises existantes.

La Moucharaka dégressive :

La Banque participe au financement d'un projet ou d'une opération avec l'intention de se retirer progressivement du projet ou de l'opération après son désintéressement total par le promoteur. Ce dernier versera, à intervalle régulier à la Banque la partie de bénéfices lui revenant comme il peut réserver une partie ou la totalité de sa propre part pour rembourser l'apport en capital de la Banque. Après la récupération de la totalité de son capital et des bénéfices qui échoient, la Banque se retire du projet ou de l'opération. Cette formule s'apparente aux participations temporaires dans le banking classique.

Utilité de ce mode de financement :

Le financement par Moucharaka de par sa souplesse et sa vocation participative présente plusieurs avantages et pour la Banque Islamique et pour les opérateurs économiques. Pour la Banque Islamique, cette formule offre des opportunités de placement à long et/ou moyen terme de ses ressources.

Il peut constituer de la sorte une source de revenus réguliers et consistants susceptibles de lui permettre d'assurer à ses déposants et à ses actionnaires un taux de rémunération assez intéressant. Outre le financement à caractère ponctuel d'opérations commerciales à court terme (notamment de revente en l'état ou d'import-export) et les prises de participation, la Moucharaka se présente aussi comme une forme de crédit à long et moyen terme. A ce titre, elle constitue le mode de financement le plus adapté au besoin des cycles de création et de développement des entreprises aussi bien pour ce qui est de la constitution et/ou augmentation du capital que l'acquisition et/ou la rénovation des équipements. Aussi, la Moucharaka est-elle très sollicitée par les promoteurs pour la création de petites et moyennes entreprises sous forme de sociétés de diverses formes (SPA, SARL, SNC...).

Pour les opérateurs économiques (partenaires), le principe de partage du risque fait de la Moucharaka une source de financement attrayante. La rémunération de la Banque loin de constituer une charge financière fixe, est une contribution variable directement liée au résultat d'exploitation. En cas de résultat déficitaire, non seulement la Banque ne peut prétendre à une quelconque rémunération, mais elle est aussi tenue d'assumer sa quote part dans la perte en sa qualité d'associé. C'est dire toute l'importance de l'étude du risque et de rentabilité des projets et opérations proposés pour ce type de financement. La Moucharaka de type dégressif permet aux Banques Islamiques d'accorder aux titulaires de marchés publics (ou autres), des avances sur marchés moyennant un partage de la marge dégagée sur les coûts de réalisation. Les paiements se feront au vu de situations de travaux appuyées de toutes les pièces justificatives probantes. Le prélèvement se fera sur les versements effectués par le maître de l'ouvrage via le comptable payeur, en vertu des clauses de l'acte de nantissement de marché à requérir systématiquement dans ce genre d'opérations. Néanmoins, il y a lieu de tenir compte des prescriptions de la Charia en la matière (voir ci-dessous).

Les concours par Moucharaka répondent aussi aux besoins de financement des petites entités du secteur de l'artisanat, de l'hôtellerie, de la restauration et autres types d'activités qui, en dépit de leur faiblesse en matière de garanties et de ressources financières, présentent en contrepartie un intérêt culturel certain. Ces secteurs bénéficient le plus souvent d'avantages fiscaux et d'une demande stable et fidèle qui compensent largement les inconvénients précités.

Certains pays de vieille tradition bancaire ont favorisé le développement de banques spécialisées dans le financement de ce type d'activités et fonctionnant de façon participative (les banques populaires).

Conditions de conformité : la charia (Moucharaka)

1. L'apport de chaque partie doit être disponible au moment de la réalisation de l'opération objet du financement. Toutefois, la charia autorise

la Moucharaka dans des opérations bénéficiant de différés de paiement à condition que chacune des deux parties assume une partie de l'engagement vis à vis du/des fournisseur(s) (charikat woudjough).

L'apport de la Banque Islamique dans cette forme de Moucharaka, consiste généralement en l'émission d'une garantie bancaire (aval, crédit documentaire, lettre de garantie, caution sur marché etc...).

2. Chacune des deux parties doit accepter le principe de la participation aux pertes et profits de l'entreprise financée. Toute convention visant à garantir à l'une des parties la récupération de son concours indépendamment des résultats de l'opération est nulle et non avenue. A cet égard, la Banque n'a le droit de réclamer le remboursement de son apport que dans les cas de violation par son partenaire d'une clause quelconque du contrat Moucharaka, de négligences graves dans la gestion de l'affaire (par référence aux règles usitées en la matière), et des cas de mauvaise foi, dissimulation, abus de confiance et autres actes similaires.

3. La Banque peut requérir de son partenaire la constitution de garanties mais elle ne peut les faire jouer que dans l'un des cas de actes sus-mentionnés.

4. La clé de répartition des bénéfices entre les deux parties doit être explicitement arrêtée lors de la conclusion du contrat afin d'éviter toute cause de litige. Si la part de chaque partie dans les bénéfices est librement négociable, le partage des pertes éventuelles doit se faire dans les mêmes proportions de partage des bénéfices conformément aux principes, le gain en contrepartie de la perte (El Ghounmoubi el Ghounmi).

5. Le partage des profits ne peut avoir lieu qu'après réalisation effective des bénéfices (pas d'anticipation sur les résultats). Des avances peuvent être néanmoins prélevées d'un commun accord entre les parties concernées, à charge de régularisation à la clôture de la Moucharaka ou de l'exercice selon le cas).

6. Les biens et prestations, objet de la Moucharaka, doivent être conformes aux prescriptions de l'Islam (licites).

2- Mourabaha

Définition :

La Mourabaha est un contrat de vente au prix de revient majoré d'une marge bénéficiaire connue et convenue entre l'acheteur et le vendeur (AL Bay'ou bi ribhin ma'loum). La Mourabaha peut revêtir deux aspects :

-Transaction directe entre un vendeur et un acheteur.

- Transaction tripartite entre un acheteur final (ou donneur d'ordre d'achat), un premier vendeur (le fournisseur) et un vendeur intermédiaire (exécutant de l'ordre d'achat). Cette dernière formule a été retenue dans les pratiques bancaires islamiques. La Banque intervient en qualité de premier acheteur vis à vis du fournisseur et de revendeur à l'égard de l'acheteur donneur d'ordre (le client). La Banque achète la marchandise au comptant ou à crédit et la revend au comptant ou à crédit à son client moyennant une marge bénéficiaire convenue entre les deux parties.

Utilité de ce mode de financement :

La Mourabaha est un mode de financement qui permet aux banques islamiques de financer, dans le respect de leurs principes, aussi bien les besoins d'exploitation de leur clientèle (stocks, matières, produits intermédiaires) que leur investissement.

Conditions de conformité : la charia (Mourabaha)

1. L'objet du contrat Mourabaha doit être conforme aux prescriptions de la charia (pas de financement de produits prohibés par l'Islam).

2. Acquisition préalable des marchandises par la Banque. En effet, le principe de base de la Mourabaha est que la marge bénéficiaire revenant à la Banque ne se justifie que par le caractère commercial et non financier de la transaction (l'achat et la revente doivent être réels non fictifs). A cet égard, il y a lieu de rappeler que si la Mourabaha, telle que pratiquée par les Banques Islamiques, est une opération de vente à terme, l'opération de crédit n'est qu'un accessoire à l'opération commerciale, laquelle

constitue la seule justification de la rémunération perçue par la Banque même si le paiement différé entre en ligne de compte dans la différence de prix.

3. Le prix de revient, la marge bénéficiaire de la Banque et le(s) délai (s) de paiement doivent être préalablement connus et acceptés par les deux parties.

4. En cas de retard dans le paiement des échéances, la Banque peut appliquer au client défaillant des pénalités de retard qui seront logées dans un compte spécial « Produits à Liquidier ». Mais à aucun moment elle ne peut réviser en hausse sa marge bénéficiaire en contrepartie du dépassement de délai. En outre, en cas de mauvaise foi du client, la Banque est en droit de réclamer, en sus des pénalités, un dédommagement des échéances non honorées. Auquel cas, il conviendrait d'évaluer le préjudice par rapport à des critères objectifs propres à la Banque et éviter toute référence aux taux d'intérêts.

Après la réalisation du contrat Mourabaha, la marchandise devient la propriété exclusive et définitive de l'acheteur final et le demeurera quels que soient les incidents qui peuvent survenir par la suite. Toutefois, la Banque peut prendre un gage sur les marchandises vendues en garantie du paiement des prix de vente et mettre en jeu ce gage le cas échéant. De même, elle peut tenir compte des cas de mévente du client et accorder à ce dernier un rééchelonnement de son échéancier sans que cela n'entraîne une majoration de prix.

3- Idjar ou leasing

Définition :

Le leasing est un contrat de location de biens assorti d'une promesse de vente au profit du locataire. Il s'agit d'une technique de financement relativement récente qui fait intervenir trois acteurs principaux :

- Le fournisseur (fabricant ou vendeur) du bien.
- Le bailleur (en l'occurrence la banque qui achète le bien pour le louer à son client).
- Le locataire qui loue le bien en se réservant l'option de l'acquérir définitivement au terme du contrat de

location.

De la définition précédente, il découle que le droit de propriété du bien revient à la Banque durant toute la période du contrat, tandis que le droit de jouissance revient au locataire.

Au terme du contrat, trois cas de figure peuvent se présenter :

1. Le client est obligé d'acquérir le bien (contrat de location – vente).

2. Le client a le choix d'acquérir ou de restituer le bien (contrat de crédit-bail).

3. Le client opte pour une seconde location du bien (renouvellement du contrat de crédit-bail)

Utilité de ce mode de financement :

Le leasing est une technique de financement des investissements (mobilier et immobiliers) relativement récente. A ce titre, il peut être classé parmi les formes de crédit à long et moyen terme. La conformité avec les principes de la charia en fait une formule privilégiée utilisée par les Banques Islamiques dans le financement des investissements de leurs relations. Le second avantage de ce mode de financement a trait à la solidité de la garantie que procure à la Banque son statut de propriétaire légal du bien loué. Pour les opérateurs économiques, les avantages du leasing sont multiples.

D'une part, il leur permet de rénover leurs équipements désuets ou obsolètes et bénéficier ainsi des derniers développements technologiques. D'autre part, il offre l'avantage de leur éviter une immobilisation à long ou moyen terme d'une partie de leurs ressources dans le cas d'une acquisition autofinancée ou même financée par un crédit d'investissement.

En effet, les charges annuelles, dans le cadre d'un financement se limitent aux seuls loyers dûs sur la période, ce qui est très apprécié par les entreprises qui ont des difficultés à équilibrer leur situation financière.

Les entreprises qui optent pour ce mode de financement peuvent tirer profit, sur le plan fiscal de la différence positive entre le montant des loyers annuels et celui des amortissements qu'elles auraient dû comptabiliser sur leurs propres fonds si le bien avait fait l'objet d'une acquisition.

Enfin, la marge de manoeuvre laissée à l'utilisation quant à l'option finale (achat-restitution-relocation), lui permet de décider au moment opportun du choix le plus indiqué en fonction de la situation et des besoins de son entreprise.

Conditions de conformité : la charia (IDJAR)

1-L'objet de la location (l'utilisation du bien loué) doit être connue et acceptée par les deux parties.

2- La location doit porter sur des biens durables, c'est à dire non destructibles du fait de la jouissance ou de l'utilisation.

3- Le bien loué de même que les accessoires nécessaires à son usage, doivent être remis à l'utilisateur en état de servir à l'utilisation à laquelle ledit bien est destiné.

4- La durée de location, le délai de paiement, le montant du loyer et la périodicité doivent être déterminés et connus à la conclusion du contrat de leasing.

5-Le loyer peut être payé d'avance, à terme ou par tranches selon la convention des parties.

6. Les deux parties peuvent convenir d'un commun accord d'une révision du loyer, de la durée de location et de toutes autres clauses du contrat.

7. La destruction ou la dégradation du bien loué d'un fait indépendant de la volonté de l'utilisateur n'engage la responsabilité de ce dernier que s'il est établi et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour la conservation du bien avec le soin d'un bon père de famille.

8. Sauf convention contraire, il incombe à la Banque d'effectuer tous travaux d'entretien et de réparation nécessaires au maintien du bien loué dans un état de servir à l'usage auquel il est destiné. De même, elle supporte toutes les charges locatives antérieures au contrat de location. L'utilisateur assure quant à lui l'entretien d'usage du bien loué, de même que l'ensemble des charges locatives nées à compter de la date de location. Le bien loué peut faire l'objet d'une sous-

location, sauf convention contraire. De même, la Banque peut louer un bien acquis à son propre vendeur, à condition que la vente soit réelle et non fictive (Lease back).

Mieux qu'un conseiller, un risk manager...

Bernard Camblain, Président de l'Association Française du Family Office (AFFO)
Revue Banque – n°685 – novembre 2006

Le rôle du Family officer consiste de plus en plus à gérer des risques : financiers, juridiques et fiscaux, mais aussi ceux liés à la gouvernance ou à l'entreprise familiale. Il se voit ainsi comme le risk manager des familles entrepreneuriales. Celles – ci pour leur part, sont encore bien éloignées, au moins en France, d'une telle manière de raisonner.

Deux, trois, voire quatre ou cinq générations... tel est l'horizon du family office lorsqu'il s'agit de pérenniser sur le long terme les intérêts patrimoniaux des familles. Au cours de cette longue période, nombreuses seront les causes de difficultés majeures, de risques significatifs, que pourront connaître les membres de la famille concernant le patrimoine lui-même, mais aussi l'harmonie familiale. Or, la recherche du maintien de cette harmonie constitue, pour beaucoup, une fin en soi; et pour l'autre une condition à la préservation des intérêts patrimoniaux. Les difficultés et les risques vont croissant avec le niveau de fortune de la famille, sa taille, notamment selon le nombre des générations, son internationalisation. D'où le besoin au fil du temps, d'une véritable gestion des risques et la concrétisation de l'activité de risk manager.

Cette activité est relativement récente, mais désormais mise en oeuvre au sein des entreprises d'une certaine taille. Les familles, pour leur part, sont encore bien éloignées, tout au moins dans notre pays, d'une telle manière de raisonner. Aux Etats-unis, à l'initiative de FOX (Family Office Exchange), un groupe d'étude a travaillé sur ce sujet en 2005. En France, la réunion annuelle de l'Association française du Family Office (AFFO) du 21 juin dernier a centré ses travaux sur ce thème.

Les intervenants ont regroupé les risques en quatre classes:

- les risques liés à la gouvernance familiale (Ludo Van der Heyden, INSEAD);
- les risques de nature juridique et fiscale (Jérôme Barré, Cabinet Franklin);
- les risques financiers (Hervé de Montlivault, Crédit Suisse France)
- les risques liés à l'entreprise familiale, un sujet lié aux trois précédents.

Les risques financiers, une notion encore mal maîtrisée

La précédente réunion annuelle de l'AFFO, en juin 2005, avait déjà attiré l'attention sur l'importance de l'allocation stratégique du patrimoine familial, en tenant compte de la part importante que représente l'entreprise familiale, car il s'agit en règle générale de familles entrepreneuriales, détenant, ou ayant détenu, une société importante. L'allocation stratégique est liée à la notion de très long terme propre au rôle du Family office. Au cours des décennies à venir, l'environnement économique et financier pourrait être marqué, avec une probabilité de survenance du risque que nous ne connaissons pas, localement ou mondialement, par des périodes de déflation, d'hyperinflation, peut être de crise économique majeure, de crise politique. L'allocation stratégique doit être définie, en fonction des objectifs à long terme des membres de la famille, de façon à permettre la pérennisation du patrimoine quelle que soit la gravité de ces événements.

Dans un classement des risques financiers, il est possible de distinguer:

- ➔ **Les risques inhérents aux membres de la famille**, leur degré d'acceptation ou d'aversion au risque, leur prise de conscience de la volatilité des investissements ;

➔ **Les risques propres aux investissements choisis**, qui incluent la part représentée par les titres de l'entreprise familiale et la décorrélation apportée par la diversification des placements (risque de change, risque de taux, risque d'évolution des marchés actions, risques spécifiques à l'entreprise elle-même).

➔ **Les risques liés aux gestionnaires**, à leur sélection et au suivi par la famille et par le *Family office*.

Tous ces points sont désormais bien connus des professionnels de la finance et des investisseurs institutionnels. En revanche, les investisseurs particuliers, y compris les membres des familles, ont encore bien du mal à intégrer cette notion de risque et continuent en règle générale à raisonner exclusivement en termes de performance relative par rapport à un benchmark simple.

Les risques liés à la gouvernance familiale : l'utilité d'une charte

Sujet aussi important, le Family office doit contribuer sur le long terme à la préservation de l'harmonie familiale. Nombreux sont les cas récents, concernant des entreprises connues du public, de dissensions entre membres de la famille détentrice du contrôle de la société, aboutissant ou risquant d'aboutir à des difficultés majeures touchant l'entreprise, ses actionnaires et ses salariés.

Le rôle du Family office est de sensibiliser l'ensemble des membres de la famille à ces risques, et de mettre en place avec l'accord de tous, des règles de fonctionnement destinées à régir les relations des membres de la famille entre eux, mais aussi entre la famille et l'entreprise, ainsi que ses cadres dirigeants. Les dissensions porteront souvent sur des aspects financiers (montant du dividende, valorisation de l'entreprise pour des cessions entre actionnaires), sur des décisions stratégiques (opportunité d'investir en vue d'un développement en Asie), sur l'exercice du pouvoir, sur la possibilité pour les membres de la famille de travailler dans l'entreprise.

Tout aussi importantes sont les règles de sélection des membres de la famille qui seront appelés à diriger l'entreprise. Qui seront les leaders de demain? Comment les choisir? L'ensemble de ces points doit être traité dans le cadre d'une charte familiale. Si celle-ci a été correctement rédigée avec un processus associant tous les membres de la famille concernés sans exception et si le plus grand soin a été apporté à l'identification des risques potentiels connus aujourd'hui, et au rappel des valeurs familiales qui permettront de faire face à l'avenir aux risques aujourd'hui non identifiables, la charte en dépit de son manque de force juridique, apportera les réponses nécessaires pour que la famille résolve les conflits latents avant qu'ils ne s'enveniment.

Risques juridiques et fiscaux : le besoin de réversibilité

Dès qu'une famille dispose d'un patrimoine élevé et diversifié, elle est confrontée en permanence à des risques de nature juridique et fiscale. Ce sujet est bien connu. Plus intéressants à rappeler sont les risques liés à l'horizon de long terme des membres de la famille. La pérennisation sur plusieurs décennies des intérêts patrimoniaux implique la mise en place de structures permettant, tout en respectant les obligations juridiques de chaque état, y compris le droit civil, d'optimiser les aspects fiscaux de détention d'une part, de transmission d'autre part, de ce patrimoine. Chaque cas est différent et il n'est pas possible de lister les risques existants. Un point essentiel mérite d'être cité : rien n'est immuable et les décisions prises aujourd'hui peuvent être remises en cause à court, moyen ou long terme par des événements internes ou externes à la famille. Par exemple, le changement de réglementation fiscale des holdings luxembourgeoises est venu, il y a quelques années, comme une surprise non anticipée. Le plus difficile est par conséquent d'intégrer dans la mise en place de structures ou de décisions de nature juridique ou fiscale, le besoin de réversibilité, c'est-à-dire d'examiner les risques qui se présenteraient si un événement non encore prévu survenait. L'exemple actuel le plus courant est celui des délocalisations pour raisons fiscales des membres de la famille qui décident de

s'établir désormais dans un autre pays et le font avec l'idée d'y rester toute leur vie durant. D'ores et déjà, certains d'entre eux ont préféré, l'âge venant, revenir en France, par exemple pour raisons graves de santé afin de se faire soigner dans leur environnement "naturel". Aucune décision relative à la délocalisation ne peut être prise sans tenir compte de ce risque étant donné à la fois l'impact qu'il représente et la probabilité assez élevée qu'il se concrétise.

Les risques liés à l'entreprise familiale

Ils se croisent avec chacune des catégories de risques citées ci-dessus: les risques financiers incluent la perte de valeur des titres de l'entreprise et donc le risque de trop grande concentration du patrimoine; mais aussi par exemple le risque de change si l'activité de l'entreprise (production ou distribution) est centrée sur des pays hors zone euro, le risque géographique, le risque sectoriel. Les risques liés à la gouvernance familiale, notamment ceux de conflit entre membres de la famille, sont liés aux intérêts patrimoniaux ou personnels et professionnels dus à l'existence et l'importance de l'entreprise familiale.

Doivent également être étudiés les risques liés aux conflits possibles entre la famille ou certains de ses membres et les cadres dirigeants. Les risques liés de nature juridique et fiscale enfin: bien souvent la famille réunit les intérêts de ses membres au sein de holdings, signe des pactes d'associés, pas seulement pour des raisons fiscales ; ceci avant tout lorsque sont concernées la détention et la transmission à travers les générations du contrôle de l'entreprise familiale.

La liste des risques n'est pas exhaustive

Aux risques énumérés, s'en ajoutent d'autres, de toute nature, personnels à chacun des membres ou touchant l'ensemble de la famille, par exemple liés au nom et à la réputation de l'entreprise, de la famille et des membres pris individuellement. En outre, il faut ajouter une vision internationale de plus en plus forte, plus évidente pour les Européens que pour les Américains, incluant le risque de change en dehors de l'euro selon la nature des investissements financiers et immobiliers et l'activité de l'entreprise, la création à l'étranger de filiales, le choix de structures juridiques holdings de droit étranger, l'utilisation de trust par des résidents français et a fortiori par des non-résidents, les mariages transnationaux et les différentes raisons de choix du lieu de résidence en dehors de France. La notion de risque, d'anticipation et de recherche de solutions fait partie intégrante de l'activité des dirigeants d'entreprises.

Les plus larges d'entre elles ont créé à cet effet une fonction de risk manager. Les familles fortunées n'ont, pour la plupart, pas encore intégré ce besoin - en dehors des États-Unis tout au moins. Bien souvent, elles n'ont pas même franchi la première étape, celle de la définition de leur objectif prioritaire à long terme, ni a fortiori couché par écrit au sein d'une charte familiale, le rappel des valeurs qui les guident et les règles de gouvernance entre les membres et avec les dirigeants et autres parties prenantes de l'entreprise familiale. Le Family office, dédié à une famille ou consacré à plusieurs d'entre elles, se doit de les sensibiliser à ce besoin essentiel de leur vie à long terme puis d'assumer lui-même ce rôle de risk manager des familles entrepreneuriales.

Réorganiser la DSI : pourquoi et comment ?

CIO n° 25 novembre 2007

La réorganisation de la DSI impose de préciser sur quoi elle va porter et de tenir compte des différents modèles d'organisation.

De prime abord, la question d'une réorganisation se pose en interne de la DSI, pour aider une équipe qui vit des difficultés face aux contraintes, pour améliorer la qualité de service ou viser à mieux travailler collectivement.

D'un point de vue entreprise, la question se pose différemment. La réorganisation de la DSI est un projet qui gagne à être visible et compris afin de réussir. C'est à cette condition que cette transformation, souvent mal comprise, peut être portée efficacement vers les sponsors et clients qui y trouveront des intérêts tangibles. Pourquoi réorganiser ? Tout d'abord, il importe qu'il y ait quelque chose à y gagner afin d'en argumenter les coûts et d'en générer le financement. L'exercice de la valeur ajoutée peut être mené en interne en se réorganisant pour rendre efficaces les mises en production, mais il doit l'être également en externe pour assurer la qualité du service rendu aux clients de la DSI.

L'expérience auprès des DSI montre qu'il y a deux manières de réorganiser. Celle qui consiste à ne rien laisser filtrer à l'extérieur et qui correspond à une réorganisation interne. Cela permet à l'équipe de traiter les questions qui lui sont posées. L'autre, et ce sont souvent les réorganisations les plus réussies, est celle qui est attendue par l'entreprise et, par là même, exposée, affirmée et visible. Cette visibilité permet à la DSI de gagner en crédibilité lors du changement d'organisation et démontre sa volonté de satisfaire le client. L'optimum vient lorsqu'il est possible d'identifier clairement les gains attendus par la réorganisation, de les mesurer avant la mise en chantier afin d'obtenir des valeurs de référence puis d'identifier les voies de progrès, voire une forme de ROI de la réorganisation. La réorganisation est alors pilotée, au-delà de l'action, par l'atteinte de

l'objectif partagé avec les sponsors (souvent la DG) et les clients (les directions opérationnelles, les partenaires).

RÉORGANISER QUOI ?

Il est possible de **simplifier une organisation par sa structure, ses processus et ses ressources**. Au-delà, les avancées constatées ces dernières années en matière de réorganisation de DSI touchent en particulier à son management. Matière "molle" par excellence, elle est encore peu connue des équipes techniques. Une réorganisation "focus 2010" doit apporter une vision nouvelle et évolutive des éléments clés d'une DSI et notamment : le "client", acteur volontaire d'une pertinence de l'information et d'une qualité de service attendue, le "processus", porteur d'un cadre de travail souple mais rigoureux fait d'activités, d'événements et d'indicateurs, et le "service", qui reste une des notions les plus floues tant qu'elle n'est pas étayée dans un repère opérationnel et culturel précis. Pour optimiser ces avancées, la DSI aura tout avantage en amont de sa réorganisation à s'appuyer très concrètement sur les référentiels (Itil, Cobit, CMMI, Cigref...) même si aucun d'eux, bien heureusement, ne propose d'organisation universelle.

PLUSIEURS RÔLES À ORCHESTRER

La fonction SI doit être lisible de l'extérieur et, pour cela, affirmer une vision claire et communicable des rôles qu'elle joue *via* ses usines : aider proactivement à développer le business par une veille stratégique, développer la valeur du SI ; déployer les nouveaux usages et processus métiers ; faire tourner les machines en assurant une qualité de service et une disponibilité ; proposer un support réactif, du SOS au SAV, permettant aux utilisateurs d'être pleinement efficaces. Toutes ces usines dans une même fonction induisent un coût de gestion du capital immatériel et une maturité progressive du management. Cette maturité se gagne par la visibilité donnée sur les actifs, la maîtrise permanente des coûts d'usage et

l'analyse critique des risques et de leur couverture associée.

Il existe trois différents types principaux d'organisation de DSI.

Le premier type est la structure fonctionnelle, organisation par fonction qui met en avant des entités (études, production, méthode et outils...) collaborant, par leurs spécialités, aux activités. Cette structure favorise les qualités techniques et les spécialistes. Attention néanmoins à sa centralisation par un commandement par le haut, à son immobilisme, car tout changement remet en question la position des spécialistes et l'émergence d'îlots techniques.

Second type : la structure divisionnelle, organisation par donneurs d'ordre qui met en avant des entités (marketing, compta-finances...) dédiées à un client ou à une typologie de clients. Cette structure met en avant la stratégie locale au service d'un client devenu propriétaire de son SI et place la fonction de gestion du client au-dessus de celle de spécialiste. Attention néanmoins à la difficulté de mutualisation et d'économie d'échelle, aux ressources rares exploitées pour un seul client et aux coûts de gestion de la structure.

Enfin, la structure matricielle constitue un mix entre la structure fonctionnelle et divisionnelle. C'est une organisation qui couple un point de vue entreprise par domaine, de manière structurelle (besoins récurrents) et conjoncturelle (projets), et l'orchestration en mode ressources disponibles et souples des métiers techniques ou des spécialistes. Attention toutefois à la dépendance simultanée de deux hiérarchies (fonctionnelle et technique), à la complexité de la structure au regard des besoins exprimés par

l'entreprise et au changement culturel que nécessite la mise en place de telles structures.

GÉRER LA COMPLEXITÉ

Ces types d'organisations se compliquent, par exemple, dans les groupes composites qui induisent un équilibrage entre une DSI corporate et des DSI locales, en fonction des modalités de construction, de suivi, de présentation et de répartition des budgets et des priorités, ou selon l'existence ou non d'une facturation interne en relation directe avec la perception de la valeur, ou encore s'il existe ou non le "0" de "Dosi", qui allie SI et organisation, consacrant ainsi le lien fort avec les processus métiers et le besoin de nouveaux métiers.

Finalement, l'idéal pourrait être de savoir **travailler sans organisation**. Après tout, l'organisation apparaît souvent comme un frein à la mobilité d'esprit et les équipes savent souvent mieux ce qu'il y a à faire que ce que leur explique un organigramme. Seulement, c'est lorsque apparaissent des notions comme la responsabilité ou la complexité qu'une organisation permet de partager des repères forts pour une efficacité tous les jours prise à partie par les difficultés du quotidien.

Finalement, une bonne organisation mettra en avant des qualités essentielles pour les acteurs qui y participent : l'identité, qui est garante d'une appartenance positive à l'entreprise, le goût de la performance, qui permet de passer les aléas, et l'agilité, qui ouvre les esprits aux inévitables évolutions de l'environnement. Ce sont sans doute là les clés de validation de l'organisation que vous aurez conçue.

Documentalistes : à la conquête des intranets!

Archimag / décembre 2006- janvier 2007

L'intranet est un outil fait pour les documentalistes, que le service infodoc dispose de son propre site ou simplement d'un espace sur le portail de l'entreprise. Bien intégré dans leur pratique quotidienne, il leur permet de développer toute leur valeur ajoutée au bénéfice des utilisateurs.

Un intranet documentaire devient ce que l'on en fait. La technologie, même avec les fonctionnalités et les paramétrages livrés en standard, ne suffit pas pour apporter le service complet que les utilisateurs attendent. Il s'agit de bien la maîtriser pour être apte à appliquer tout son potentiel documentaire ! Voici quelques pistes de mise en oeuvre.

1. Privilégiez la transversalité

Un intranet se met en place dans votre entreprise ou votre service est en cours de réinformatisation? Intégrez l'équipe projet qui définira les rôles de chacun et les procédures de production de contenu, d'animation et de mise à jour. Si aucune organisation de ce type n'est prévue, prenez l'initiative de la constituer. L'objectif est de se rapprocher des intervenants déjà identifiés par la hiérarchie dans la conception du projet intranet, généralement les membres du service informatique. Une autre finalité est de créer une synergie entre les intervenants et les producteurs de contenu. Il s'agit d'une opportunité pour le documentaliste de se positionner comme personne ressource.

2. identifiez votre public cible

Profitez des fonctionnalités offertes par l'intranet - idéalement basé sur une technologie de gestion de contenu web - et définissez les profils de vos utilisateurs. Cela vous aidera à repérer les attentes, les besoins mais aussi les contenus pertinents. Recentrer son offre documentaire sur l'attente des utilisateurs reste un gage de succès. Pour affiner votre connaissance des utilisateurs, vous pouvez par exemple diffuser en ligne un questionnaire d'analyse des besoins,

un sondage, un recueil de satisfaction, une boîte à idées virtuelle. Les usagers verront que vous vous souciez de répondre à leurs demandes et pourront vous envoyer par e-mail des remarques et des suggestions.

3- Définissez votre communication et les produits à diffuser

Un intranet est un outil de communication, une vitrine idéale pour un service de documentation. Dans le cas d'un intranet généraliste, il est nécessaire d'asseoir sa visibilité en disposant d'une rubrique uniquement dédiée à votre offre documentaire. Elle servira à promouvoir vos produits documentaires électroniques. Voici quelques exemples de produits type à proposer à vos utilisateurs : revue de presse électronique, newsletter, dossiers documentaires, système d'alerte, sélection de fils RSS. Pensez à programmer la mise à jour des produits proposés, en paramétrant des alertes personnelles vous informant de l'expiration de la validité d'un document, par exemple. N'oubliez pas de présenter de manière visible sur l'intranet vos coordonnées, au minimum un e-mail de contact.

4. Valorisez l'interactivité avec l'utilisateur

Pour proposer des produits et des contenus interactifs, rapprochez - vous du service informatique. Privilégiez des outils simples d'utilisation, avec une ergonomie intuitive. Par exemple, si vous souhaitez mettre en place un service de questions-réponses, utilisez l'interface d'un forum de discussion. Ce type d'outil est bien connu de vos usagers et très simple. Il y a de fortes chances pour qu'ils se l'approprient.

5- Développez des services adaptés

Les documentalistes interviennent dans de nombreux domaines connexes à l'intranet, comme la formation des utilisateurs. Il n'est pas nécessaire de disposer de moyens coûteux : une présentation de type PowerPoint mise à disposition des usagers leur expliquant comment mener une recherche efficace sur Internet ne vous coûtera que le temps d'élaboration du fichier. Vous avez aussi un rôle à jouer dans la consolidation des contenus, la sélection des sources. Constituez un annuaire sélectif de liens hypertextes qui guidera vos utilisateurs vers des sites utiles pour eux. Inspirez-vous, par exemple, des signets de la BNF (2). Vous pouvez aussi proposer un service de veille sur inscription, en collectant les adresses électroniques des utilisateurs intéressés à l'aide d'un formulaire en ligne. Avec les Tic, il est nécessaire de réaffirmer son rôle et de s'imposer face aux nouvelles méthodes de recherche et aux nouvelles habitudes de consommation de l'information. Positionnez-vous comme prescripteur d'information et assistez les usagers dans leurs recherches et leurs pratiques d'outils. Des fichiers de procédure et d'aide pour l'utilisation des

outils et la consultation des bases de données sont très appréciés.

6- Expérimentez

Un intranet offre de nombreuses possibilités d'expérimentation de produits et services. Les statistiques de fréquentation, notamment, informent rapidement du succès ou non d'une initiative. Pourquoi ne pas tester un blog documentaire, une offre de vidéos à la demande, un accès à des podcasts ? Vos usagers sont à titre personnel des internautes consommateurs de produits et de services. Mettre à leur disposition une offre variée et originale les interpellera sûrement. Une bonne information dépend aussi du vecteur par lequel elle transite.

7- Faites connaître vos produits

Créez par exemple des listes de diffusion qui vous serviront à informer des nouveautés que vous aurez mises en place. Si les produits testés n'ont pas de succès, ne vous découragez pas. La connaissance du comportement des utilisateurs que délivre un intranet - largement utilisée en e-business et marketing vous aidera à réadapter votre offre.

L'administration de proximité: concepts et implications

Remald / collection thèmes actuels n° 53 / 2006

L'administration de proximité ⁽¹⁾ :

L'administration de proximité voici deux termes dont la signification revêt une importance toute particulière pour chacun d'entre nous en tant que citoyens et en tant que chercheurs.

Par administration on entend pour reprendre une formule simple du professeur Debbasch « un appareil de gestion des affaires publiques. Elle est constituée par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique

Cette administration nous concerne durant toute notre vie de la naissance à la mort.

S'agissant du terme proximité il signifie selon les dictionnaires « tout près, contraire à éloignement ».

Une administration de proximité signifie donc pour simplifier l'appareil de gestion des affaires publiques qui doit être tout près des intéressés pour satisfaire à leurs besoins de plus en plus croissants et répondre à leurs attentes de plus en plus pressantes. On touche ici le problème du choix du système d'organisation administrative. En effet, il est classique aujourd'hui de dire que le système de la centralisation administrative qui consiste à concentrer le pouvoir de prise de décision entre les mains des autorités centrales est un système qui reste très éloigné des intéressés par la décision administrative. En revanche un système de décentralisation avec ces deux variantes territoriales et de services, permet d'avoir une administration plus proche des intéressés du moins sur le plan géographique ou physique. Cependant, ces deux systèmes la centralisation et la décentralisation n'existent pas à l'état pur. Ainsi, la centralisation est atténuée par la déconcentration qui consiste pour les autorités centrales à se décharger de certaines de leurs attributions au profit de leurs représentants sur le plan local. De même, la décentralisation est atténuée par la tutelle qui consiste à assurer un certain contrôle sur les entités décentralisées. Il y

à lieu de préciser que les deux situations sont variables selon les pays, leurs systèmes de valeurs, leurs niveaux de développements économique et social. Ainsi par ex. dans un pays démocratique, le système de la décentralisation est le plus répandu car on considère qu'à une démocratie de proximité doit correspondre une administration de proximité. En revanche, dans un pays autoritaire c'est le système de la centralisation qui prédomine. Mais, dans les deux cas il y a également des variantes qui dépendent de multiples facteurs : historique, politique, économique et sociologique... Mais pour se limiter à notre thème et pour mieux cerner les débats, il faut peut être opérer des choix qui sont nécessairement arbitraires étant donné qu'ils sont fonction de l'approche retenue: historique, sociologique, politique, juridique, scientifique, administrative...

Loin de moi de prétendre être capable d'introduire les débats sur ces différents aspects. Dans ce rapport je vais essayer modestement de vous proposer de situer nos débats à deux niveaux en parlant de l'expérience marocaine : le 1er est celui des rapports Etat/collectivités locales ; le second est celui des rapports ad-administrés.

Parler des rapports Etat - collectivités locales pose toute une série de problèmes et en particulier celui du degré d'autonomie qui doit être reconnu à ces collectivités pour leur permettre de répondre aux attentes des habitants mais en préservant l'unité nationale.

(1) M'Hamed ANTARI, Professeur à la faculté de droit de Souissi – Rabat

I- Une administration de proximité au service des collectivités locales

Ces collectivités disposent-elles de compétences générales pour gérer toutes les affaires concernant leurs habitants ou elles n'ont qu'une compétence d'attributions ? Disposent-elles de ressources humaines et financières propres pour faire face aux besoins de la population ou doivent-elles attendre une subvention de l'Etat? Par ailleurs comment sont aménagés les transferts de compétences et de charges entre l'Etat et les collectivités locales ?

Toutes ces questions concernent le citoyen directement ou indirectement car la commune par ex ne pourrait pas répondre aux attentes si elle n'a pas les moyens nécessaires et ainsi l'existence de la maison communale tout près des citoyens sans pouvoir satisfaire leurs besoins ne constitue pas une administration de proximité. La consultation des travaux des différents colloques des collectivités locales au Maroc montre la pertinence de ces différentes questions. En effet, notre pays a retenu le système de la décentralisation avec ces deux variantes par service et territoriale mais le plus important et qui nous intéresse c'est le système de la décentralisation territoriale. Malheureusement l'administration d'Etat est restée pour longtemps centralisée ce qui n'a pas permis aux collectivités locales d'accomplir leurs tâches dans de bonnes conditions.

A- Au niveau de la tutelle

Une administration de proximité dans ce cadre nécessite que le pouvoir de décision soit plus proche d'elles. C'est ainsi par ex. que la charte communale de 2002 confère le pouvoir de tutelle au wali et au gouverneur et grâce au système de délégation intervenu en 2002 et 2003 la tutelle revient au wali au lieu du ministre de l'Intérieur.

Par ailleurs, les délais ont été réduits afin d'éviter la paralysie de l'administration des collectivités locales. Mais il reste beaucoup à faire notamment en matière budgétaire. En effet, malgré les efforts qui ont été accomplis les budgets de certaines communes ne sont visés qu'en milieu d'année.

B- Au niveau de la gestion des R.H

Malgré les améliorations introduites par la charte communale en la matière de nombreuses décisions dépendent encore du pouvoir central de tutelle.

C- Au niveau des actions communes entre l'Etat et les collectivités locales

La réalisation des actions communes entre l'Etat et les collectivités locales a beaucoup souffert dans le passé de l'absence de pouvoir de décision au niveau local. Les représentants de l'Etat y compris le gouverneur ou le wali n'avaient pas le pouvoir de décision qui est resté entre les mains des autorités centrales qui sont généralement jalouses des attributions qu'elles se sont attribuées. En effet, les administrations centrales n'ont pas de compétence en matière de gestion qui est l'affaire des services extérieurs elles ont seulement pour rôle de planifier de contrôler, d'impulser, et d'évaluer. Dans la pratique, ces tâches essentielles sont reléguées au second plan au profit des tâches de gestion jusqu'à l'année 2002. Tous les efforts en vue d'assurer la déconcentration n'ont pas abouti. Grâce à la lettre Royale au Premier ministre en 2002 de nombreuses mesures ont vu le jour. Ainsi, les walis ont bénéficié de nombreuses délégations de certains ministères ce qui a permis de limiter la perte de temps et surtout de prendre des décisions en tenant compte de la réalité locale grâce à la consultation des élus et des représentants de la société civile.

D- La consultation des élus

L'administration de proximité signifie aussi pour les collectivités locales que les élus soient consultés constamment sur toutes les actions que l'Etat doit ou entend entreprendre dans les territoires dépendant de leurs collectivités. De même, les propositions et les suggestions des élus doivent être bien étudiées pour être prises en compte dans l'accomplissement des différentes opérations car cela peut faciliter l'adhésion de tous.

Enfin, la circulation de l'information doit être constante et efficace en recourant notamment aux nouvelles technologies de l'information.

Mais il faut toujours avoir présent à l'esprit que le traitement des affaires des collectivités locales ne doit pas être fait selon un schéma uniforme car des différences existent entre les différentes collectivités locales urbaines et rurales, dans les montagnes et dans les plaines, collectivités riches et moins riches...

En fait, l'Etat doit chercher à concilier entre 2 contraintes qui apparaissent comme contradictoires: la diversité du territoire et l'unité de l'administration.

Le régime uniforme présente sans doute des avantages mais il a également des inconvénients car le citoyen dans la ville n'a pas les mêmes besoins que celui de la campagne. Le devoir de l'État est dur à l'écoute des élus lesquels sont mandatés par les électeurs pour gérer leurs affaires et dans le respect de la loi car la finalité reste l'administré qui a besoin d'une administration capable de satisfaire ses besoins et de répondre à ses attentes. Cette administration qui n'a pas uniquement pour fonction d'assurer la sécurité des personnes et de leurs biens mais d'être également un acteur du développement. Il s'agit bien d'exercer une autorité pour assurer l'ordre public mais également et en même temps d'être au service de l'administré.

II- Une administration de proximité au service des administrés

Pour répondre aux attentes des administrés, l'organisation administrative et plus spécialement l'organisation territoriale doit être faite dans une vue d'ensemble de façon à ce que les centres de décisions ne soient pas éloignés des citoyens. Toute distance excessive entre citoyens et décideurs doit être écartée dans l'intérêt des deux parties. En effet, on considère que de nos jours de plus en plus la démocratie s'oppose à l'imbrication des pouvoirs qui rend souvent impossible l'identification des responsables. Certes, on parle beaucoup de la modernisation de l'Etat et de l'administration mais cette modernisation ne serait pas complète si elle ne se traduit pas par l'amélioration du service offert au public. L'administration doit donc se tourner vers les besoins et les attentes des usagers parce qu'elle est au service de ces derniers et non une autorité qui s'exerce sur eux.

A- Le renouveau des rapports entre l'administration et les administrés a été annoncé solennellement et avec force par S.M. le Roi Mohammed VI dans le discours prononcé à Casablanca en octobre 1999 devant les représentants de l'État, des collectivités locales et de la société civile. Le nouveau concept de l'autorité annoncé dans ce discours a été réitéré dans le discours du trône de juillet 2000. Dans le discours de 1999, S.M. le Roi annonce : « Nous voudrions à cette occasion expliciter un nouveau concept de l'autorité et de ce qui s'y rapporte, un concept fondé sur la protection des SP, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale. Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent au demeurant, rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes en les associant à la recherche des solutions appropriées. »

Le citoyen doit donc être au centre des préoccupations des gestionnaires de la chose publique.

Dans un message aux participants au colloque national sur « Le soutien de l'éthique dans le SP » S.M. le Roi déclare « l'une des obligations publiques du SP consiste à se conformer à une haute moralité et à servir les citoyens avec une abnégation digne du SP et de l'intérêt supérieur conformément aux exigences de l'option démocratique dans l'Etat de droit ».

Cette volonté royale de voir s'instaurer une nouvelle conception au niveau de la gestion des affaires publiques s'est traduite sur le terrain par un certain nombre de mesures et d'actions. Citons à titre d'illustration quelques exemples :

La création des C.R.I. a constitué une véritable révolution dans la mesure où les décisions sont prises dans un guichet unique et dans un temps ne dépassant pas 48 heures ou une semaine au plus, alors qu'auparavant l'acte d'investir nécessite l'intervention de différents départements ministériels et une administration travaille uniquement pour une autre administration qui doit prendre une décision nécessaire à la prise d'une autre décision

cela se traduit par une perte de temps considérable ce qui décourage les investisseurs.

Autre ex. : les délégations faites au profit des walis ont permis de réduire le temps nécessaire pour prendre les décisions.

Dans les grandes villes de plus de 500 000 habitants, l'instauration du régime de l'unité de la ville avec la création d'arrondissement avec des compétences et une autonomie relativement élargis vont dans le même sens. A Casablanca on a même créé une unité administrative pour un certain nombre de prestations qui nécessitent plusieurs intervenants.

Mais ces efforts malgré leur importance ne doivent pas cacher le fait que notre administration reste éloignée du citoyen dans de nombreux secteurs.

B- Persistance de l'éloignement de l'administration des administrés

L'éloignement de l'administration n'est pas uniquement géographique ou physique, il peut être aussi psychologique. Ainsi, on peut avoir tout près une unité administrative sans pour autant que cela constitue une administration de proximité.

Le citoyen n'aime pas l'anonymat et c'est pourquoi le réflexe de chacun de nous quand il veut s'adresser à une administration c'est de chercher s'il y a une personne qu'on connaît car on considère et souvent à juste titre que cette personne est à même de faciliter l'accès rapide à la prestation voulue. Cela est dû au fait que les différents agents et sauf exception rarissime, ne se considèrent pas au service des usagers du service public, mais s'estiment détenteur d'une portion de l'autorité qu'ils doivent exercer sur eux. Il y a lieu cependant de distinguer dans ces rapports avec les usagers les S.P gérés par l'administration et ceux concédés.

■ Les S.P gérés par l'administration

A côté de l'éloignement psychologique, on constate également un éloignement géographique qui est parfois la conséquence de la volonté politique du législateur qui souvent entérine la position arrêtée par les gestionnaires techniciens. Citons quelques

ex. en matière de justice administrative; le plein contentieux avant la création des travaux administratifs relevait des tribunaux de 1^{ère} instance dont le nombre dépasse la soixantaine répartis à travers le territoire national et l'appel revenait aux cours d'appel dont le nombre dépasse les 20.

Actuellement le contentieux est confié à 7 tribunaux ad. et l'appel est uniquement entre les mains de la Chambre administrative à Rabat.

Imaginer l'habitant de Dakhla par ex. victime de dommages causés par l'action ou une inaction de l'administration doit se déplacer à Agadir pour introduire une action devant administratif, en cas d'appel il doit se déplacer à Rabat.

Autre ex. en matière d'enseignement, la création des académies et des universités avec des compétences assez larges a permis de rapprocher l'administration des administrés. Mais dans la pratique certaines décisions restent entre les mains des autorités du ministère compétent ex. la gestion du personnel.

Dans les grandes villes de plus de 500 habitants certaines décisions qui relevaient des présidents des anciennes communes ont été réservées au président du Conseil communal. Parfois le président du Conseil d'arrondissement est soumis à un pouvoir hiérarchique du président du C.C.

■ Les S.P gérés par le procédé de la concession ou de la gestion déléguée

Les exploitants de ces SP sont guidés essentiellement par le souci de la rentabilité et donc de l'économie au niveau de la gestion. Certes dans certains cahiers de charge on a imposé l'obligation du SP universel qui consiste à offrir au citoyen une prestation convenable à un prix convenable mais il y a lieu de se demander est ce que ces clauses sont respectées ? Est-ce que l'administration dispose des moyens nécessaires pour en assurer le respect ? Le cas du transport urbain constitue une parfaite illustration de la défaillance de l'administration.

En somme, le citoyen peut avoir légitimement le sentiment que l'administration n'est pas très proche de lui. Sans doute la société civile dans certaines villes est très active pour l'amélioration des prestations du SP mais leurs restent limitées en absence d'une évaluation des politiques publiques. Il

nous semble que seule une évaluation objective permet de dégager les défaillances et mesure les degrés de satisfaction du citoyen surtout qui en matière de SP il n'y a lieu de se limiter au coût financier de l'opération.

Décentralisation et déconcentration administrative instruments de la proximité administrative⁽²⁾

Parmi les vertus que l'art prête communément à la décentralisation et à la déconcentration, il y a celle, fondamentale, de rapprocher l'administration des administrés. Plus exactement, la déconcentration vise à rapprocher l'administration d'Etat des administrés ; la décentralisation a pour objectif de faire participer les habitants, à travers leurs représentants élus, à la gestion des affaires locales. On considère que des organes proches des citoyens sont plus à même de déterminer leurs besoins et de les satisfaire en connaissance de cause. Ensuite, la décentralisation ayant été mise à l'honneur, notamment en raison de son caractère démocratique, l'idée est apparue que la déconcentration doit l'accompagner afin de la renforcer. Des rapports entre les deux modes d'organisation administrative s'est développée une certaine articulation organique et fonctionnelle, le tout pour une meilleure gouvernance locale.

L'idée de proximité administrative a donc toujours existé, mais le terme n'a été utilisé que récemment dans les discours politiques, dans les usages administratifs et dans certains textes législatifs (nouvelle charte communale).

Ce n'est donc pas sur l'existence du concept de proximité administrative qu'il faut s'arrêter, mais la manière de sa mise en œuvre.

Cet examen de la décentralisation et de la déconcentration comme instruments de la proximité administrative doit se faire à un double point de vue : celui des structures de proximité et celui du contenu juridique de cette proximité, c'est-à-dire les différentes compétences dévolues aux organes déconcentrés et décentralisés pour réaliser la proximité administrative.

Section 1- Les structures de proximité : les circonscriptions administratives, espace de proximité

Les différentes circonscriptions qui résultent de la division administrative du territoire constituent la base de l'application de la déconcentration et de la décentralisation. Le découpage administratif présente une importance capitale dans la mesure où il commande l'étendue de l'espace dans lequel les autorités administratives sont appelées à agir, ainsi que l'importance du groupe humain auquel cette action est destinée.

J'examinerai à ce niveau les paramètres qui président au découpage territorial.

Pendant longtemps, le découpage administratif s'est fondé sur des données politiques et sociales ; parallèlement, les préoccupations d'ordre économique n'étaient pas absentes.

A- Le souci du maintien de l'ordre et de la sécurité

Une fois l'indépendance acquise, les divergences entre les tendances politiques de l'époque ont provoqué l'insécurité dans plusieurs régions du royaume. Ensuite, des problèmes d'ordre économique ont été à l'origine d'explosions sociales et d'émeutes graves : à Casablanca en 1965, dans certaines zones rurales en 1970, puis de nouveau en 1985 à Casablanca, dans plusieurs villes du Nord en 1984 et en 1990 à Fès en particulier.

Ce sont ces données, liés aux paramètres sécuritaires, qui ont déterminé les principales phases du découpage administratif. C'est ainsi que le dahir du 10 décembre 1959 relatif à la division administrative est promulgué. Texte fondamental toujours en vigueur, il a donné naissance à 16 provinces et 2 préfectures. Depuis, toutes les modifications dont il a fait l'objet sont allées dans le sens d'un meilleur contrôle de l'espace et de la population, grâce à un mouvement de création et de suppression de provinces.

(2) Abdallah HARSI, Professeur de droit à la faculté de droit de Fès

Voici les grandes dates en matière de découpage administratif :

- en 1965, la province de Casablanca est scindée en trois provinces (décret royal du 11 décembre) ;
- en 1973, suite au discours Royal du 8 juillet, de nouvelles modifications interviennent avec l'objectif principal suivant : réduire l'étendue de provinces pour que les gouverneurs soient plus près des populations qu'ils sont chargés de contrôler et d'assister. Dans une première étape, trois provinces sont créées (dahir dit 13 août 1973), puis une autre province en 1974, cinq nouvelles provinces en 1975, et en 1976 avec la récupération du Sahara, trois provinces sont créées, en 1977 trois autres provinces et en 1979 la province de Oued-Eddahab.
- en 1981, nouveau découpage pour Casablanca, pour des raisons à la fois économiques et sécuritaires : cinq préfectures sont créées et regroupées dans une wilaya (28 juillet) ; ce système est étendu à Rabat en 1984, qui voit naître de nouvelles circonscriptions.

- en 1991, extension du régime des wilayas à Fès, Marrakech et Meknès puis en 1994 à Oujda, Agadir et Laâyoune.

Après la création des régions collectivités locales, le système des wilayas a été généralisé. Actuellement, à chaque région correspond une wilaya, sauf la région de Tanger/Tétouan qui en comprend deux

En même temps, les provinces sont subdivisées dans le monde rural en cercles afin de rendre les représentants du pouvoir central (chefs de cercles) plus proche des administrés.

Les communes ont également été multipliées, surtout depuis la charte communale de 1976 mais beaucoup plus dans un souci de développement économique et social.

B- La préoccupation de développement économique

Les préoccupations d'ordre économique sont apparues en même temps que l'affirmation de la politique de l'aménagement du territoire.

Le point de départ est constitué par le discours royal du 24 octobre 1984 à Fès, fixant les orientations du plan de développement économique 1988-1992. Une note est adressée par le ministre de

l'Intérieur aux organes de l'État et aux élus demandant leurs avis pour la préparation de la révision du découpage communal, avec pour objectifs principaux:

- mettre en place des unités plus réduites pour constituer des cadres maîtrisables de développement local ;
- promouvoir la démocratie en élargissant les chances de participation des citoyens à la chose publique ;
- tendre vers l'idéal d'une administration proche du citoyen. Il s'agit d'épargner les contraintes des longs déplacements et l'inconfort des attentes et des lenteurs ;
- maximiser la spécialisation de développement en multipliant les agents administratifs et économiques et en attendant les chances d'équipement aux parties les plus reculées du territoire. Ce projet s'est concrétisé dans le décret du 30 juin 1992 fixant le nombre de communes à 1540 au lieu de 859, soit une augmentation de 79.4 %. Les municipalités sont passées de 59 à 247 avec une augmentation de 318,64 % ; les communes rurales de 760 à 1297 avec une augmentation de 70.65 % ; les centres autonomes, collectivités médianes, sont supprimés. La population moyenne par commune selon le recensement de 1989 était et de 13 432 habitants.

Ensuite, avec la promulgation de la nouvelle charte communale de 2002, le système de l'unité de la ville est appliqué. Il comporte la fusion des communes qui étaient groupées en communautés urbaines, et la création d'arrondissements dans celles dont le nombre d'habitants dépasse 500000. La division administrative a donc subi de nouvelles modifications importantes : 16 régions, 17 wilayas, 49 provinces, 12 préfectures, 8 préfectures d'arrondissement et 1497 communes urbaines et rurales.

Section 2 : Les organes de proximité et leurs compétences

Il s'agit successivement des organes déconcentrés et des organes décentralisés.

A- Les organes déconcentrés et la proximité

Ils sont constitués par les services

extérieurs et les agents d'autorité.

- **Les services extérieurs**

La plupart des ministères ont des services extérieurs implantés en règle générale dans chaque province ou préfecture. Concrètement, ce sont les différentes « délégations » provinciales ou préfectorales qui permettent la réalisation de la déconcentration administrative. Mais aucun texte législatif ou réglementaire n'utilise l'expression « services déconcentrés ». La constitution, révisée en 1996, les désigne par l'expression « services locaux des administrations centrales » (art. 102).

La mission de services extérieurs est définie par l'article 3 du décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative. Ils « sont chargés au niveau territorial, de l'exécution de la politique gouvernementale et de toutes les décisions et directives des autorités compétentes ». Les ministres peuvent donner délégation aux chefs des services extérieurs et aux gouverneurs pour agir en leur nom. Enfin, les chefs des services extérieurs peuvent être institués ordonnateurs des dépenses pour tout ou partie des crédits mis à leur disposition.

La coordination de l'activité de services extérieurs est exercée par le gouverneur.

Le premier colloque national sur la réforme administrative organisé les 7 et 8 mai 2002 a permis de relever les insuffisances de l'organisation des services extérieurs comme moyen de déconcentration administrative.

D'après le diagnostic établi, il est apparu que malgré le nombre élevé des services extérieurs, le rôle qui leur est dévolu n'a pas atteint le niveau souhaité pour répondre aux demandes des collectivités locales pour réaliser un vrai partenariat en matière de développement local, et aux besoins des divers citoyens.

Des obstacles divers existent : l'accaparement des compétences au niveau central (notamment en matière de gestion du personnel et du budget); méfiance du pouvoir central; déséquilibre quant à la répartition des services extérieurs au niveau national.

Quant à la couverture géographique, la création de services extérieurs n'a pas

suivi le rythme du découpage territorial: absence de services extérieurs dans certaines préfectures et provinces malgré l'existence de besoins locaux qui doivent être satisfaits. Si l'on excepte le ministère de l'intérieur de certains autres ministères, d'autres administrations centrales ne couvrent, selon le cas, qu'environ 40 à 60 % de l'ensemble du territoire national. Exemples, la pêche maritime, la culture et la communication.

En outre, les services extérieurs ne sont créés qu'au niveau des chefs-lieux des préfectures ou provinces. Il n'y a pas d'annexe administrative dans le reste du territoire de la préfecture, d'où l'éloignement de l'administration des administrés, notamment dans les hypothèses où un service extérieur couvre 2 préfectures ou plus.

D'autre part, il a été constaté une inorganisation des services extérieurs, ainsi qu'un déséquilibre dans la répartition des ressources humaines : en 1999, 12 % des fonctionnaires cadres se trouvent au niveau central (en France 3 % seulement) et 88 % pour l'ensemble du territoire classés dans les échelles de rémunération de 1 à 9.

- **Les agents d'autorité : gouverneurs et walis**

➔ Le gouverneur, organe déconcentré par excellence

Le gouverneur agent d'autorité, est l'organe principal de l'administration territoriale. Désigné comme le représentant du pouvoir exécutif dans la province ou la préfecture (Dahir du 9 septembre 1963), puis comme le représentant du Roi et le délégué du gouvernement (Dahir du 15 février 1977), il est désormais qualifié par la constitution comme le représentant de l'État dans la province, la préfecture ou la région.

La constitution définit les attributions du gouverneur comme suit : « Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'État et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des

administrations centrales ». D'autres textes, notamment le dahir portant loi de 1977, précise ces attributions, cri particulier :

La fonction de représentant de l'État

Concrètement, le gouverneur représente le premier ministre et les ministres. Il est le délégué du gouvernement. Il veille à l'application des lois et règlements et à l'exécution des décisions et directives du gouvernement. À cette fin, il est habilité, dans la limite de ses compétences à prendre les mesures d'ordre réglementaire ou individuel nécessaires.

Il peut en outre être institué sous ordonnateur des dépenses d'investissement par les ministres. Il les informe sur l'état d'avancement de ces investissements.

La gestion des services locaux de l'Etat

Cette prérogative constitutionnelle du gouverneur renforce son autorité sur les services extérieurs. Mais le dahir de 1977 ne parle que de la coordination de leur activité. A cette fin, il est institué auprès du gouverneur un Comité technique provincial ou préfectoral composé du secrétaire général de la province ou préfecture, des chefs de cercles, des chefs des services extérieurs et des directeurs des établissements publics. Ce comité se réunit au moins une fois par mois sur convocation du gouverneur.

➔ La gestion déconcentrée des investissements et le rôle des walis des régions

L'évolution de la politique de la déconcentration a été marquée au Maroc par deux étapes principales, et montre le rôle important attribué récemment aux walis.

Aperçu historique

1. Suite à une lettre royale au ministre de l'intérieur, relative à la décentralisation et à la déconcentration, trois séries de mesures ont été prises. En premier lieu, la création auprès des gouverneurs d'un Comité technique provincial ou préfectoral destiné à renforcer le rôle de coordination du gouverneur de l'action des services locaux dans la province ou la préfecture (Dahir du 6 octobre 1993 modifiant le dahir du 15 février 1977 relatif aux

attributions du gouverneur). En second lieu, compétence est donnée aux ministres pour déléguer aux gouverneurs la signature ou le visa de tous les actes concernant les activités de leurs services extérieurs (dahir du 6 octobre 1993 complétant le dahir du 10 avril 1957 relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat). Enfin, et pour la première fois, un texte général est édité : c'est le décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative. Ce décret fixe les principes généraux de la répartition des attributions et des moyens entre les services centraux et les services extérieurs. Il crée également une commission permanente de la déconcentration. Présidée par le premier ministre, cette commission est chargée de proposer la politique gouvernementale en matière de déconcentration et assurer le suivi de l'exécution de cette politique.

L'ensemble de ces mesures n'ayant pas donné les résultats escomptés, une autre initiative importante a été prise récemment par Sa Majesté le Roi.

2. Il s'agit de la lettre Royale du 9 janvier 2002 relative à la gestion déconcentrée des investissements adressée au premier ministre. Elle compose la décision de créer, sous la responsabilité des walis de régions des centres régionaux d'investissement, ayant deux fonctions essentielles (chacune correspondant à un guichet) : l'aide à la création

Le rôle des walis de région

La région, collectivité locale la plus étendue sert également le cadre d'action de l'État. À sa tête, le wali de région, n'est autre que le gouverneur de la préfecture ou la province chef-lieu de la région. A ce titre. il exerce les attributions dévolues aux gouverneurs dont celles qui viennent d'être exposées.

En tant que wali de région, son statut n'est défini par aucun texte particulier; ses attributions résultent donc de la pratique et de quelques textes législatifs et réglementaires.

Ses principales attributions sont les suivantes :

- il est chargé de la coordination de l'action de services régionaux de l'État (pour les ministères disposant de

délégations régionales) ;

- il bénéficie de délégations de pouvoirs dans le cadre de la politique de la déconcentration des investissements, initié par la lettre royale du 17 janvier 2002. A ce titre, il agit au nom de l'État pour conclure ou étudier certains actes qui relèvent du pouvoir central. Plusieurs textes réglementaires ont été pris dans ce sens dans les matières suivantes : les contrats (le vente ou de location des immeubles du domaine privé de l'État, les autorisations d'occupation du domaine public et du domaine forestier, les autorisations d'exploitation des activités industrielles et touristiques entre autres ;

- enfin, le wali de région exerce dans certains cas le contrôle de tutelle sur le conseil régional. dont il est l'autorité exécutive.

B- Les collectivités décentralisées et la proximité

Il y a lieu d'examiner les collectivités locales selon le degré de décentralisation qu'elles représentent.

• Les limites de la décentralisation régionale, provinciale et préfectorale

➔ La place de la région dans la décentralisation territoriale

L'importance de la région est due au fait qu'elle constitue en même temps un cadre de représentation et d'expression des intérêts régionaux, et -surtout- un outil du développement économique et social.

La fonction économique de la région découle des compétences générales qu'elle exerce dans ce domaine, et de son rôle dans la planification. Les compétences de la région en matière économique et sociale sont particulièrement importantes puisqu'elles sont relatives à des domaines qui étaient considérés jusqu'à une date récente comme des affaires nationales, relevant uniquement de l'Etat. Désormais, le conseil régional peut décider, notamment, de toutes mesures liées à la protection de l'environnement, à la formation professionnelle, à la promotion des investissements privés, il la promotion de l'emploi, du sport, des activités socioculturelles et de toute action de solidarité sociale. Le conseil régional élabore également un plan de développement économique et social, et c'est sur la base des plans régionaux, et suivant les priorités établies, que le

plan national de développement est définitivement arrêté.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la région en 1997, les missions de la région n'ont pu être valablement accomplies du fait de l'absence - au début du moins - de textes d'application ou d'accompagnement. La remarque est valable pour des attributions aussi importantes que la formation professionnelle (qui demeure encore une affaire nationale), ou la promotion de l'emploi. Pour cette dernière compétence, à titre d'exemple, la région ne peut pas encore juridiquement entreprendre des actions pratiquées dans d'autres pays, comme l'aide aux entreprises en difficulté, l'octroi de prêts ou de primes d'encouragement à la création d'emplois. Sans ce genre de mesures, les compétences de la région risquent de demeurer théoriques, et la décentralisation régionale sans aucun contenu réel.

➔ La province et la préfecture, un échelon intermédiaire à compétences réduites

La province ou la préfecture constitue la division administrative de droit commun au Maroc. Elle est d'abord un échelon de déconcentration, au sein duquel sont implantés les différents services extérieurs de l'Etat. A sa tête, se trouve le gouverneur représentant de l'Etat. Il est chargé, comme il vient d'être exposé, d'une mission générale d'exécution des lois et des règlements, ainsi que du maintien de l'ordre public.

La province ou la préfecture est également une collectivité locale, au niveau de laquelle est pratiquée une décentralisation très limitée, en fait et en droit, et cela pour trois raisons principales.

Tout d'abord, l'assemblée provinciale ou préfectorale - organe délibérant - est élue au suffrage indirect. Elle comprend des membres élus par un collège électoral formé par les conseillers communaux de la collectivité concernée, ainsi qu'un représentant pour chacune des quatre chambres professionnelles: d'agriculture, de commerce et d'industrie et de services, d'artisanat, des pêches.

Ensuite, et bien que la loi dispose que l'assemblée élue peut régler toute question d'ordre administratif ou économique intéressant la collectivité, les attributions exercées sont très réduites

dans la réalité. On peut citer, en particulier, l'application de plans ou programmes de développement ou d'équipement régional, la constitution ou la participation à des sociétés de développement ou d'équipement régional et d'aménagement du territoire, les projets de décentralisation industrielle, les programmes de travaux neufs, le classement, l'entretien ou l'extension des routes. La portée limitée des interventions de la préfecture ou la province s'explique par le fait que ce sont les communes qui exercent l'essentiel des activités d'intérêt local qui leur reviennent soit de droit, soit de fait en raison du monopole qu'elles ont sur le territoire, qui appartient en principe aux communes. Enfin, et contrairement à ce qui a lieu pour les communes, l'organe exécutif de l'assemblée provinciale ou préfectorale n'est pas le président élu par l'assemblée, mais le gouverneur, agent de l'Etat, par application de la technique du dédoublement fonctionnel.

● **La décentralisation communale: instrument privilégié de la proximité**

Parmi les nouveaux apports de la charte communale, on trouve les dispositions particulières aux communes urbaines de plus de 500 000 habitants.

Tout d'abord, il est mis fin à l'organisation des agglomérations urbaines en deux ou plusieurs communes urbaines et en communauté urbaine.

Ensuite, toute commune urbaine dont le nombre d'habitants dépasse les 500 000 habitants, est soumise, en plus du droit commun, à des dispositions particulières édictées également par la charte. Concrètement, ces communes sont gérées par un conseil communal et par des conseils élus au niveau d'arrondissements dépourvus de la personnalité juridique, mais dotés d'une autonomie administrative et financière.

Il est clair que la charte opère un retour à l'unité des villes qui avaient été découpées auparavant en plusieurs communes, puis regroupées en communautés urbaines, établissements publics territoriaux chargées d'exercer des compétences limitées. La consécration de la réunification des villes

est une conséquence de l'échec du système appliqué dont il apparaît que les objectifs qu'il visait n'ont pas été atteints.

En effet, dans les années 1990 notamment, la division des principales villes marocaines avait été justifiée par l'idée de rapprocher l'administration des administrés. En réalité, il s'agissait d'une politique sécuritaire visant un meilleur contrôle du territoire. En pratique, cela a porté atteinte de manière inacceptable au prestige de villes importantes comme Fès, Meknès ou Marrakech par exemple, avec en outre la création de communes portant des dénominations sans aucun fond historique. De plus, la multiplication des communes dans une même ville a entraîné un véritable déséquilibre entre elles, tant du point de vue financier que du point de vue des ressources humaines ou foncières. Cela a entraîné également une augmentation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. De même, les communautés urbaines n'ont pu réaliser convenablement les tâches qui leur incombaient, et souvent elles entraient en contradiction avec les communes qui en dépendaient en raison des nombreux conflits de compétences.

De ce point de vue, la suppression des communautés urbaines et la réunification des principales villes marocaines constituent un simple retour à la situation précédente. La seule nouveauté réside dans le statut particulier des grandes agglomérations, statut sur lequel on ne peut porter actuellement de jugement valable, mais dont on peut dire que c'est un système compliqué, qui exige du temps pour être bien assimilé de la part de la population et des acteurs politiques.

Ce système est appliqué actuellement aux villes suivantes: Casablanca, Rabat, Salé, Fès, Marrakech et Tanger. Il concerne une population de 6.686.394 habitants, selon le dernier recensement général de la population de 2004.

Les grandes agglomérations sont gérées par un conseil communal élu dans les conditions de droit commun au niveau de l'ensemble de la commune qui bénéficie seule de la personnalité morale, qui est en outre divisée en arrondissements, simples circonscriptions administratives. D'autre part, au niveau de chaque arrondissement est élu un conseil dont le président est choisi parmi les membres du conseil communal élus au

niveau de l'arrondissement. Il existe ainsi un lien organique entre le conseil communal et le conseil d'arrondissement, qui permet au premier de contrôler le second.

Il existe également un rapport fonctionnel entre les deux conseils, dans la mesure où le conseil d'arrondissement exerce les compétences qui lui sont attribuées pour le compte et sous le contrôle et la responsabilité du conseil communal. Un mécanisme de répartition des compétences est prévu, ainsi qu'une répartition des biens et des ressources humaines et financières avec une primauté établie au profit du conseil communal.

Il y a lieu d'examiner successivement les attributions du conseil communal et de son président, et les attributions des conseils d'arrondissements propres aux villes à statut particulier.

➔ Attributions du conseil communal et de son président

Les attributions du conseil communal

Elles sont identiques pour toutes les communes. C'est par analogie avec la loi sur la région que la charte communale a fixé les compétences des conseils communaux, en les distinguant en trois catégories : les compétences propres, les compétences transférées (c'est-à-dire qui peuvent être transférées par l'Etat) et les compétences consultatives.

Les compétences propres sont intéressantes à étudier, en raison (les observations d'ordre théorique et pratique qu'elles soulèvent. Ces compétences concernent sept domaines, classés en rubriques comprenant à leur tour plusieurs chefs de compétences. Il s'agit des domaines suivants : le développement économique et social ; les finances, la fiscalité et les biens communaux ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire; les services publics locaux et les équipements collectifs ; l'hygiène, la salubrité et l'environnement ; les équipements et l'action socioculturels ; la coopération et le partenariat sans entrer dans le détail des articles de la loi, on peut dire que leur contenu comprend plus de cinquante types de décisions couvrant presque la totalité des matières pour lesquelles on peut imaginer une intervention communale. Les observations suivantes

peuvent être émises tant en ce qui concerne le mode de détermination de ces compétences qu'en ce qui concerne leur contenu :

1. Rien qu'elles soient citées sous forme de liste, les compétences propres ne le sont qu'à titre indicatif, comme il ressort de la lecture de l'article 35 de la charte, qui utilise le mot « notamment », la compétence générale du conseil communal étant par ailleurs affirmée par l'alinéa premier du même article.

2. En outre, l'expression « compétences propres » doit être entendue ainsi par rapport aux compétences transférées et consultatives. Les compétences propres des communes ne sont pas exclusives des interventions des autres collectivités locales portant sur les mêmes matières. Ces autres collectivités demeurent également compétentes pour agir dans des secteurs comme le développement économique, l'investissement, l'emploi ou les équipements socioculturels. Ce qui pose le problème, non encore résolu par le législateur, de la délimitation des affaires communales, provinciales et préfectorales et régionales.

3. Malgré le nombre élevé des compétences attribuées aux conseils communaux, seule une infime partie a un caractère obligatoire, en vertu de textes spéciaux (hygiène, santé publique et autres services administratifs). Le reste, c'est à dire la majeure partie, regroupe les domaines possibles d'intervention, qui restent tributaires des moyens financiers disponibles.

4. D'autre part, certains modes de gestion de services publics comme la coopération et le partenariat sont cités comme attributions. Or, il s'agit là de concepts imprécis et dont le cadre juridique n'est pas déterminé. Il faut signaler cependant le vote par le parlement d'une loi relative à la gestion déléguée des services publics, ce qui est de nature à combler un vide juridique très important.

5. Enfin, l'élargissement des compétences n'a pas été accompagné d'un allègement du contrôle. La tutelle administrative est maintenue dans sa forme classique : contrôle a priori, couvrant la légalité et l'opportunité : seuls les délais d'approbation ont été réduits, ce

qui renforce l'idée que la réforme communale de 2002 a un caractère plus technique que politique.

Les attributions du président du conseil communal

Il s'agit en particulier des attributions du président du conseil communal en matière de police administrative. C'est ainsi que la charte communale opère une meilleure présentation et une définition plus claire de ces attributions par rapport à celles de l'autorité locale, ainsi qu'un élargissement certain, couvrant tous les domaines de la tranquillité, de la salubrité et de l'hygiène publiques, introduisant des domaines nouveaux comme la protection de l'environnement.

Cependant, le principal grief que l'on peut relever à ce niveau est l'absence d'une force publique proprement communale. Le président du conseil doit, pour faire exécuter ses décisions, faire appel à l'autorité locale qui, seule, dispose de l'usage de la force publique et qui peut le refuser. Malgré les justifications qui peuvent être avancées à ce propos, cette situation entraîne souvent des conséquences inacceptables : une décision administrative par définition exécutoire peut ne pas être exécutée.

➡ Les attributions des conseils d'arrondissements dans les villes réunifiées

D'après l'article 99 de la charte

communale de 2002, le conseil d'arrondissement règle par ses délibérations les affaires de proximité dont la connaissance lui est reconnue par cette même loi en particulier :

- il mène en accord avec le conseil communal toutes actions de nature à promouvoir le sport, la culture et les programmes destinés à l'enfance, à la femme, aux handicapés ou aux personnes en difficultés ;

- il participe à la mobilisation sociale, à l'encouragement du mouvement associatif et à l'initiation de projets de développement participatif ;

- il décide du programme d'aménagement, d'entretien et des modes de gestion des équipements suivants, lorsqu'ils sont destinés aux habitants de l'arrondissement : halles et marchés, places et voies publiques, parcs, squares, jardins publics et espaces verts (dont la superficie est inférieure à 1 hectare). les crèches, les jardins d'enfants, les maisons de jeunes, les foyers féminins, les salles de fêtes, les bibliothèques, les centres culturels, les conservatoires de musique, les infrastructures sportives, notamment les terrains de sport, les salles couvertes, les gymnases et les piscines. Le conseil d'arrondissement peut également émettre des avis et faire des propositions.

La fatigue des élites : le capitalisme et ses cadres

François Dupuy

Edition Seuil - Paris- avril 2005

Biographie de l'auteur :

François Dupuy est né en 1947, il est diplômé de Sciences Politiques Paris (1971). Il a débuté sa carrière professionnelle comme chercheur au Centre de Recherches en Sciences Sociales du Travail (1972), il est chercheur en sociologie des organisations au CNRS et enseigne dans de prestigieuses écoles de management en France (INSEAD) puis aux États-Unis (UCI, Indiana).

Au début des années 90, il crée le premier cabinet de conseil exclusivement spécialisé en sociologie des organisations (STRATEMA, puis SMG France). Après une expérience de consultant indépendant, il est aujourd'hui président de Mercer Delta Consulting France.

François DUPUY est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Le client et la bureaucratie* (DUNOD, 1998), *l'Alchimie du changement* (2001) et *Sociologie du Changement* (2004).

Introduction

Les cadres passent pour les « compétitifs » de l'économie moderne, ceux à qui le capitalisme semble promettre l'accomplissement, la réalisation de soi et le bonheur personnel. Pourtant ces hommes et ces femmes dont l'entreprise attend dévouement et solidarité, donnent le sentiment de ne plus y croire. Ils ne s'identifient plus aussi facilement au destin de leur société, cherchent à se dérober aux pressions de leur environnement, voire adhèrent aux critiques les plus frontales du nouvel ordre économique.

Bref, ils commencent à « jouer contre », eux dont on croyait qu'ils joueraient toujours « avec ». Le spectre d'une « révolte des cadres », hier encore inimaginable, entre peu à peu dans l'ordre du pensable. On se prend à imaginer que

le désordre social ne surgisse pas d'une mobilisation des « petits » contre le capitalisme, mais du cœur même de ses élites. Ce serait là le tribut paradoxal d'une révolution des organisations qui, en consacrant la domination de l'actionnaire et du client, a progressivement privé d'autonomie et de protection ceux-là même dont elle prétendait faire ses messagers auprès des autres salariés.

L'idée du « malaise des cadres » n'a, en soi, rien de très nouveau. Il y a chez les cadres un « mal-être » quasi inhérent à leur existence et à leur position dans les organisations. En effet, ils sont à la fois salariés comme les autres et différents des autres. L'« exercice de l'autorité » est d'ailleurs toujours apparu comme la composante la plus délicate de leur fonction. En outre, les cadres faisaient confiance aux « méthodes modernes de management » et ne croyaient guère à l'efficacité ni aux vertus de l'action collective.

Rétrospectivement, cette juxtaposition d'attitudes traditionnellement conformistes et d'une vision pessimiste de l'évolution sociale générale laisse penser qu'ils avaient confusément l'intuition de ce qui se préparait et qu'ils cherchaient à en conjurer les signes annonciateurs. Derrière les généralités contradictoires à travers lesquelles ils exprimaient leurs inquiétudes, se profilaient déjà les changements d'organisation qui viendraient bouleverser leurs conditions de travail et remettre en cause une situation somme toute privilégiée. Car ce sont bien ces changements d'organisation qui expliquent le désarroi actuel des cadres.

Pour le comprendre, il faut repartir des transformations qui ont affecté l'organisation du travail ces dernières décennies. On convient volontiers aujourd'hui que le travail se détériore et plus particulièrement les conditions de travail qu'elles soient qualifiées de protections traditionnelles ou

relationnelles. Le mouvement actuel de réduction des protections s'attaque également aux formes de protection que produisaient les anciennes formes d'organisation.

En effet, les façons de travailler dans des univers issus du taylorisme bureaucratique apportaient de solides contre-feux à la pression de l'environnement, à l'exigence et l'impatience des collègues et des clients.

Il n'en va plus de même aujourd'hui, le client est une contrainte permanente pour les organisations et leurs membres ; et les collègues avec qui il faut dorénavant « faire équipe » et « coopérer », une source inépuisable de stress et de pression. C'est cette double confrontation que les organisations imposent aux cadres, ce « salariat de confiance », qui sont aux avant-postes de ce processus de « déprotection ».

Les cadres restent certes mieux protégés que les autres salariés et « rebondissent » plus facilement du fait de leur formation. Mais ils sont également touchés par les difficultés qui affectent l'ensemble du salariat.

I- LA BAISSÉ TENDANCIELLE DU TAUX DE MOTIVATION

La détérioration de la situation des cadres s'inscrit dans l'évolution profonde des organisations. Partis à la fin de la deuxième guerre mondiale pour gouverner l'entreprise à parité avec le capital, les cadres se retrouvent premières victimes du triomphe de la mondialisation de l'économie.

Au contraire des salariés qui ont des pratiques collectives, revendicatrices, l'individualisme des cadres qui relève d'un mécanisme de « cercle vicieux ». Un accord tacite existait entre l'entreprise et les cadres pour que ces derniers soient gérés hors de toutes règles collectives. Leurs conditions sont aujourd'hui plus proches que jamais de celle de l'ensemble des salariés.

Cette brève rétrospective permet de retracer les trois phases de la relation des cadres à leur entreprise. Dans la première, celle de l'informel, ils s'approprièrent la « logique de l'entrepreneur » permettant de jouer leur rôle d'intermédiation et d'exprimer leurs qualités personnelles.

Puis vint le temps de la « décentralisation » et de la « rationalisation de la gestion ». Ce fut une phase de pression directe, celle du « reporting direct » qui fut mal vécue car elle marquait le début de la transformation de l'autonomie en individualisation. Mais aussi parce qu'elle éloignait le cadre de la relation directe et confiante avec « la direction ».

C'est ce que confirme la troisième étape, celle de la victoire du client et de l'actionnaire.

Du malaise au désinvestissement :

Trente ans plus tard, la rupture avec l'entreprise est consommée. On ne parle plus de « malaise », mais de « frustration » de « dialogue de sourd », de « prise de recul ». Cette rupture remonterait aux années 1993-1994, années noires pour l'économie mondiale.

On parle même de perte d'identité par rapport à ses quatre dimensions : la proximité aux instances dirigeantes, l'investissement dans l'entreprise, le statut et la réserve traditionnelle face à l'action collective.

On demande aux cadres d'élargir leurs compétences non pas vers le haut, en exigeant des qualifications supérieures, mais vers le bas, en effectuant tout type de travaux. Avec les 35 heures, on assiste en effet à un déplacement de la charge de travail vers les catégories les plus qualifiées. Le lien est rompu, l'heure n'est plus de participer à la direction de l'entreprise et / ou à l'élaboration de la stratégie.

Dès lors, ils prennent leurs distances, la stratégie de l'entreprise est plus favorable à l'actionnaire qu'au salarié. C'est surtout vrai dans le secteur privé. Dans le secteur public, les cadres vivent les choses différemment, la notion d'association à la stratégie n'est pas la même.

La rationalité de la décision est devenue de plus en plus financière, la presse constitue souvent l'unique source d'information. L'information quotidienne s'est banalisée à travers les nouvelles technologies.

La grande entreprise a compris l'apport décisif des fonctionnements transversaux à l'amélioration de la qualité et à la réduction des coûts. Les cadres sont alors

rentrés dans des pratiques quotidiennes de confrontation et de dépendance.

On est passé d'une relation « loyauté – protection » au modèle de « concurrence – évaluation », on peut également parler d'un passage d'une « logique de l'honneur » à une « logique contractuelle ».

On s'oriente vers une pratique utilitariste que les cadres développent dans leur relation avec le monde du travail. C'est d'autant plus vrai chez les plus jeunes d'entre eux qui ont de fortes exigences pour un faible engagement.

Autre remise en question de l'identité des cadres, le statut particulier des cadres disparaît, la frontière cadres – non cadres est dépassée. Cela focalise les cadres sur des dimensions individuelles parmi lesquelles le salaire occupe une place centrale. Ainsi les systèmes de stocks options ont définitivement rendu caduque et désuète la notion d'intérêt général.

En 1974, la question de la rémunération n'était même pas évoquée dans les études. Trente ans plus tard, elle figure au premier rang avec l'intérêt du travail des items susceptibles d'apporter aux cadres satisfaction ou mécontentement !

Le problème de la rémunération apparaît comme un condensé symbolique de la banalisation des cadres et de leur détachement vis-à-vis de l'entreprise. De plus la rémunération est perçue comme intrinsèquement insuffisante par rapport à l'extérieur et à soi-même.

C'est bien l'annonce de l'éclatement de la notion de cadre réclamé par une partie du patronat. De même, en 2003, un cadre sur deux a vu son pouvoir d'achat diminuer alors qu'au même moment les dirigeants d'entreprise ont vu le leur doublé en quatre ans. Ainsi, le monde des cadres se dualise.

Les cadres sont en pleine contradiction car d'une part ils se « massifient », et d'autre part la façon dont ils sont gérés, évalués, rémunérés s'individualise. Des lors, il règne une grande confusion chez eux. Ainsi, on observe un glissement des pratiques des cadres, ils seraient en effet 500.000 à être syndiqués contre moins de 400.000 ouvriers. Le nombre de contentieux portés au Prud'hommes prouve qu'ils se « radicalisent ».

II - LA DEPROTECTION DES CADRES

La révolution des organisations :

Derrière les organigrammes, règles et procédures, il y a une réalité constituée par ce que les sociologues appellent les modes de fonctionnement, qui constituent la réalité des organisations. Ces organisations qui subissent depuis le premier choc pétrolier, une véritable révolution plus des façons quotidiennes de travailler que des structures.

Pour rappel, la première révolution ayant affecté le monde économique au XXe siècle est l'introduction de la production de masse. Cette dernière devenue ensuite « Organisation Scientifique du Travail ».

Début XXIe siècle, nous sommes entrés dans une deuxième grande révolution d'organisation appelée globalisation ou mondialisation ayant notamment pour conséquence une inversion de la rareté entre le produit et le client.

Les principales contraintes d'un producteur de biens sont au nombre de deux, il y a d'abord les contraintes techniques. L'organisation va alors se construire sur le principe de la succession de tâches.

Ces types d'organisations comme le taylorisme ont des avantages, elles sont « claires », « lisibles ». Elles « protègent » en somme. Mais contre quoi ? Elles protègent contre la coopération. Cette organisation ambitionne d'évacuer l'humain et donc le conflit du fonctionnement des organisations. Dès lors, il s'agit de se transmettre les dossiers mécaniquement sans que cela crée de véritables dépendances entre les acteurs évitant ainsi l'improvisation, l'à peu près et surtout l'arbitraire, par nature conflictuel.

Les difficultés de la coopération :

Mais pourquoi la coopération met en situation de dépendance alors que nous privilégions l'autonomie. On comprend aisément à quel point l'univers taylorien est à la fois protecteur et coûteux. Celui-ci longtemps vilipendé, a fourni à ceux qui travaillent selon ses principes une inestimable protection contre la dureté des relations aux autres.

La seconde contrainte est humaine. Gérer celle-ci consiste alors à construire l'organisation dans son ensemble.

Le cas de la fonction publique :

Des spécialisations ont alors donné des avantages notamment en terme de statut qui peuvent apparaître comme une glaciation positive de la situation. C'est la fonction publique qui a poussé le plus loin cette fonction endogène protégeant initialement en 1946, les fonctionnaires vis à vis du pouvoir politique. Cette protection contre l'arbitraire politique est devenue la protection contre l'arbitraire tout court.

Un tel système n'a pu se développer qu'en situation d'abondance de ressources d'une part parce qu'il est extrêmement onéreux, et surtout qu'il est acceptable par son environnement parce qu'il est distributeur. La caractéristique essentielle de l'Administration est sa situation de monopole, et sa domination sans partage sur son client.

Par exemple, affecter les policiers et enseignants les plus jeunes dans les quartiers les plus difficiles n'est pas le meilleur moyen d'être « orienté client ». C'est une situation dans laquelle la logique de l'organisation va l'emporter sur la logique de la mission. Nul doute que l'on tienne là l'explication majeure de la difficulté à réformer l'Etat. Tout le monde sait ce qu'il faut faire, personne ne sait comment le faire.

Cette paralysie de l'action est l'exemple le plus convaincant de cette résistance face à la déprotection organisationnelle du travail.

Cette situation de monopole n'est pas l'apanage des seuls univers publics. La distinction opératoire pour comprendre les organisations et les protections qu'elles offrent n'est pas publique / privé mais plutôt concurrence / monopole (Entreprise Microsoft pour ne pas la nommer).

La rente monopolistique est par définition encore plus avantageuse que celle de la rareté relative.

La bureaucratie protectrice :

Ce qui vient d'être dit permet d'aborder la notion de bureaucratie entre la manière courante souvent polémique et la définition sociologique qu'en donne Max Weber. La première représente le point de

vue de celui qui subit, la seconde de celui qui profite.

Les organisations bureaucratiques sont plus destinées à protéger leurs membres qu'à servir leurs clients. Elles sont l'expression achevée de la fonction de protection du travail déclinée sur trois plans :

- Protection par l'intermédiaire de la durée indéterminée des contrats.
- Protection face aux clients.
- Protection face aux autres et en priorité face aux pairs.

Nous voici au cœur du sujet, car rapporté aux cadres, c'est la troisième fonction qui s'avère la plus protectrice. Celle du rapport aux autres, au travers de la nécessaire coopération, c'est à dire de l'inévitable, épuisante et combien stressante situation de dépendance.

La seule parade, qu'ont trouvé les bureaucraties pour faire face aux effets pervers de la segmentation, est la multiplication des fonctions de coordination. En résumé, la coordination est alors évitement là où la coopération est confrontation.

La bureaucratie est par essence génératrice de surcoûts. Il y a d'ailleurs quelque paradoxe à constater que les organisations claires et précises sont plus onéreuses que leurs homologues, plus floues. La demande de ressources toujours plus abondantes est une alternative à la transformation des modes de fonctionnement. Les cadres sont alors en première ligne de cette supplique implicite. Car lorsque ces organisations se déstructurent, elles le font par le haut. Les cadres ont la responsabilité du mouvement et sont comptables des résultats. Ils ont donc perdu dans cette affaire leur autonomie, au profit d'une individualisation de leur condition.

On notera enfin que la forme bureaucratique du travail n'a que peu à voir avec la taille des organisations. Leur tendance à segmenter le monde sur la logique de leurs tâches est la même et les conséquences en sont identiques sur le coût et la qualité. Plus la compétition devient intense et moins le produit différencie les compétiteurs. Le « facteur clé du succès » réside dans la façon de produire et / ou proposer le produit, c'est à

dire dans l'organisation, dans la façon de travailler.

Pour mieux comprendre ce renversement de logique, il faut revenir à notre propos initial qui fait du taylorisme et de la bureaucratie des formes conjoncturelles d'organisation du travail. De l'ère de la protection, on passe à celle de la déprotection. C'est ce que nous avons appelé « la victoire du client ».

L'inversion de la rareté :

L'inversion de la rareté donc de la relation de pouvoir entre fournisseurs et clients va conduire ces derniers à refuser les externalisations de coût.

Les ressources se sont raréfiées et les prélèvements sur les clients devenus difficiles. L'actionnaire s'est alors retourné vers les salariés. L'organisation, les façons de travailler, sont devenus la variable d'ajustement qui a permis de résoudre la contradiction apparemment insoluble entre la nécessité d'offrir toujours plus et mieux pour toujours moins. C'est cela la remontée du client dans l'organisation.

Dès lors que l'on joue sur les modes de fonctionnement, sont concernés tous ceux qui participent à la création de valeur. Ecouter le client n'a pas seulement signifié demander ce qu'il voulait, mais traduire sa réponse dans le travail au jour le jour et demander aux cadres d'en assurer la mise en œuvre effective. Ces derniers ont eu, les premiers, à inventer la déstructuration de leurs propres protections. Cet épisode de l'histoire en cours, a permis de constater que pour le moment la souffrance l'a emporté sur la récompense.

III - LES ERREMENTS DU MANAGEMENT

Les désillusions de la formation permanente :

Cela explique pourquoi la formation permanente des cadres, n'a fait qu'accentuer ces dérives et n'a pas rempli sa mission d'empowerment. Elle est devenue normative s'intéressant d'avantage au « ce qu'il faut faire » qu'au « comment comprendre ». Les « jeux » et les « simulations » y ont pris une place d'autant plus importante que leur dimension ludique permet de faire oublier leur lien bien tenu avec la réalité.

Les mêmes tendances ont pu être observées autour de l'enseignement de « bonnes pratiques » et des moyens de capitaliser ce savoir empirique. Les entreprises ont été généralement déçues des résultats créant confusion et désillusions par rapport à la réplication de façon mécanique. Une « histoire est intéressante...comme toutes les histoires, mais n'a de sens que toute chose égale par ailleurs. Si l'on ne donne pas à ceux qui écoutent de sérieuses capacités d'analyse et d'interprétation, on se condamne non seulement à l'échec, mais on crée un véritable sentiment de culpabilité pour ceux qui n'obtiennent pas les mêmes résultats.

La socialisation a pris une place toujours plus importante dans le déroulement des journées en échanges de formation abstraites et « packagées » par les enseignants.

Cela a conduit la formation à une dérive consumériste, l'assimilant à un « business » comme les autres. Moins les cadres ont d'outils leur permettant de comprendre et donc de gérer les nouvelles complexités organisationnelles, plus ils sont fragiles comme les autres. Le cercle vicieux a engendré chez les cadres une forme de résistance passive.

La fascination pour les structures :

Pour s'adapter les entreprises ont commencé par changer leurs structures notamment par les « structures matricielles ».

Des évolutions des fonctionnements « par équipes projets » ou « transversaux » sont apparues. Il a fallu faire le constat que protéger les salariés de situations conflictuelles dures ne pouvait plus être la vocation première de ces organisations. C'est donc pour les cadres le sens même du travail qui s'est trouvé remis en question. Eux qui avaient fait de cette protection la contre partie fondamentale de leur fidélité et de leur attachement à l'entreprise.

Les nouvelles structures mises en place ont isolé davantage les cadres. Les prenant à leur propre piège, celui de l'individualisme et de la comparaison. La gestion des risques a été transférée dans les « business units ». Là, le cadre en charge d'un produit assume la responsabilité individuelle du résultat de son unité. La tendance étant de donner

une importance croissante à la part variable de cette rémunération. Mais en même temps, penser que le responsable a entre ses mains le contrôle de tout ce qui concourt à la bonne marche de cette unité est illusoire, notamment parce que les entreprises ne le souhaitent pas. Elles veulent à la fois responsabiliser leurs cadres mais garder le contrôle sur l'investissement et plus généralement sur l'allocation des ressources.

Cela pose la question de la validité et de l'honnêteté de l'évaluation et de la rémunération des cadres sur la base de critères purement économiques. Cela change en effet les règles du jeu qui pouvait s'appuyer auparavant sur la performance sociale, c'est à dire la capacité de l'acteur à jouer le jeu collectif et à faire preuve d'une citoyenneté active, impliquant retenue et solidarité. Les nouvelles formes d'organisations se basant sur la concurrence exacerbée et la confrontation. C'est à la « disparition des solidarités durables » que l'on assiste.

La vacuité du discours managérial :

Plus grave encore : il est rapidement apparu que la seule modification des structures, des règles et des procédures étaient insuffisantes à produire de véritables changements organisationnels, c'est à dire une transformation radicale et durable des comportements au travail.

S'appuyant sur l'identification traditionnelle des cadres à la direction sans se soucier de l'ampleur de la mondialisation, les entreprises ont tenu un discours inclusif. Le discours gomme les effets systémiques. Vu sous cet angle, l'évidence devrait l'emporter sur la conséquence et plus prosaïquement, l'intérêt général, celui de l'entreprise, l'emporter sur les intérêts particuliers, celui des individus qui la composent.

C'est quand ces intérêts deviennent par trop divergents que s'effectue cette découverte traumatisante pour les dirigeants : dans les organisations, le discours du bon sens n'est pas forcément un discours qui a du sens.

Dans leurs efforts pour rassembler les troupes autour de même objectif, mais aussi et surtout pour obtenir d'elles des comportements différents, les entreprises publient des chartes, affichent des visions, proclament des valeurs, sans jamais chercher à en vérifier la compatibilité avec

les situations réelles de ceux qui doivent y adhérer. Il en résulte cacophonie et incompréhension car les résultats escomptés sont rarement atteints.

Les limites du volontarisme :

Lorsque les acteurs ne se plient pas au supposé bon sens, les organisations ont recours à la pression, en usant d'un volontarisme devenu omniprésent dans le management moderne. On entend par là, la pratique qui consiste à expliquer aux cadres, ce qu'ils devraient faire sans se soucier de savoir si ils ont les moyens organisationnels de le faire.

Toute action de gestion, comporte deux volets : la décision et sa mise en œuvre. La première revient au dirigeants ou « décideurs » car complexe et réservée à une élite informée et capable, la seconde est sous traitée aux « autres », leurs « collaborateurs » car réputée routinière et mécanique. Mais dans la vie quotidienne de l'entreprise et hormis les très rares véritables décisions stratégiques, c'est bien la mise en œuvre de multiples décisions qui est complexe et risquée. C'est celle qui concrètement implique qu'on agisse sur les autres. Non seulement il faut expliquer et justifier la décision, en expliquant le bien fondé pour l'entreprise, mais il faut avoir les moyens. Des lors le simple rapport hiérarchique est insuffisant pour imposer aux acteurs de faire ce qui a été décidé, la question qui est posée est celle du pouvoir. C'est à dire de la capacité à négocier et à obtenir des autres acteurs qu'ils fassent ce que l'on demande de faire.

Or cette dimension, pourtant fondamentale dans la vie des organisations et dans l'exécution des tâches qui sont confiées aux cadres, a été peu à peu occultée dans l'entreprise. Sous l'influence anglo-saxonne, on lui a substitué le discours sur le leadership qui, comme celui sur la « valeur travail », renvoie aux caractéristiques des individus et non à celles du système dans lequel ils agissent. Le leadership est en effet une pièce importante de l'individualisation auquel les cadres sont confrontés.

La victoire du client a déplacé les lieux de pouvoir de la hiérarchie taylorienne vers ceux qui réalisent. De fait, tous ceux qui occupaient jusque-là des fonctions d'intermédiation se sont trouvés progressivement démunis de pouvoir réel.

Les cadres se sont vus confiées des missions d'intégration transversale toujours plus difficile à réaliser.

L'impact négatif des outils de gestion :

Ces nouvelles situations de travail sont suivies à travers des outils d'évaluation des cadres. Pour assurer un minimum de *cohérence*, ces outils devraient garantir une mesure ou une rétribution de la performance aussi alignées que possible sur ce qui est demandé. Il faut à la fois mesurer un résultat personnel et donner la priorité à la capacité d'action collective, ce qui fait que la tâche est ardue. Il en découle une gestion très *politique* des cadres. « Les cadres sont aujourd'hui incapables de savoir sur quel critère ils sont jugés », les entreprises non plus, on peut alors parler d'*errance partagée*.

Ce qui est en place, c'est un mécanisme assez classique d'*externalisation* vers le bas des contraintes non maîtrisées de l'environnement. Les entreprises ont l'œil rivé sur les résultats financiers à très court terme. Dans bien des entreprises, sont mis en place des KPI (Key Performance Indicators) mais personne n'est en mesure d'avoir une vue d'ensemble de ces systèmes de gestion.

L'explosion des organisations traditionnelles s'est faite de manière obsessionnelle autour de l'exigence accrue de qualité et de réduction des coûts, jusqu'à en oublier la notion de croissance. Les entreprises sont devenues *défensives*, voire *anorexiques* ; qu'il s'agisse de *downsizing*, du *reengineering*, du *rightsizing*, la *finalité* reste la même : une entreprise « *anorexique* » et à l'*effectif décimé*. Ce type d'entreprise marque la limite de l'exercice. Elle indique une masse critique en dessous de laquelle, c'est l'existence de l'entreprise qui est remise en cause.

IV - QUE FAIRE ?

Quelques pistes pour ne pas en rester là :

Les nouvelles organisations qui sont à l'origine de la détérioration du travail des cadres ne sont pas une « option » parmi d'autres pour les entreprises, mais plus souvent, la condition *sine qua non* de leur survie économique dans le contexte de la mondialisation.

Dans cette perspective, trois axes de réflexion peuvent être opposés pour

promouvoir une gestion plus ouverte de la place des cadres dans l'entreprise :

- le premier est celui de la déspecialisation ;
- le second, lié au précédent, porte sur l'apprentissage permanent ;
- le troisième interroge les parcours par opposition aux « plans de carrière » de la période précédente.

La question de la spécialisation est centrale. Elle à la fois la plus porteuse de menaces pour les cadres et en même temps celle qui nécessite le plus d'imagination pour parvenir à poser le problème « autrement ». Le danger et la limite sont, dans un monde où les technologies évoluent très rapidement, les expertises deviennent obsolètes à la même vitesse, à l'image des modes managériaux eux-mêmes.

Reste que ces entreprises ont besoin de ces spécialistes, même de façon temporaire. La solution réside sans doute dans le *contenu des emplois*. Par exemple, en confiant à des cadres une responsabilité *opérationnelle* (la direction d'une branche) et un domaine *fonctionnel* (la gestion des ressources humaines). Le problème, c'est que cette approche différente et *dé-spécialisante*, est pour le moment réservé aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, ceux dont on pense qu'ils ont la capacité d'intégrer deux logiques à la fois. Cela suppose que chaque fois qu'un expert est recruté, promu, muté, sa nouvelle affectation soit multidimensionnelle.

Un raisonnement identique peut-être conduit à propos des parcours professionnels. Si les « plans de carrière » traditionnels, par nature verticaux, ont été abandonnés c'est qu'ils devenaient trop contraignants par rapport aux exigences de « souplesse » et de « flexibilité » des entreprises aujourd'hui.

Par opposition, comment peut-on concevoir des parcours qui permettent de concilier l'adaptabilité nécessaire aux entreprises et la re-protection des individus par l'apprentissage permanent ? Cela semble possible à deux conditions :

-la première largement engagée sauf dans les univers administratifs, concerne la remise en cause de la carrière

verticale au profit de la carrière horizontale ;

-La seconde, est que ces parcours soient « négociés » et non imposés.

Il s'agit de créer, par les politiques de gestion de ressources humaines, une « mobilité apprenante » qui ne peut se réduire à une flexibilité inconditionnelle et subie.

D'autre domaine de la gestion des cadres peuvent être réexaminés à cette aune, par exemple celle de la formation initiale et de la formation permanente. C'est ce qui permettra de concrétiser le concept déjà ancien « d'employabilité ». Cela redonne aux cadres une part d'*autonomie*, en renforçant leur capacité à maîtriser leur destin professionnel. Les entreprises et les cadres pourront alors reconstruire une relation adulte, dans laquelle aucun ne sacrifiera ses intérêts essentiels à ceux de l'autre.

En guise de conclusion, la grande masse des cadres entre bien aujourd'hui dans la catégorie de ceux pour lesquels le travail est une douleur avant d'être un honneur. Pourtant après guerre, on parlait de travail

intéressant, valorisant et surinvesti. Que s'est-il passé ? Ils se sont à la fois massifiés et banalisés. La révolution des conditions *du* travail les a peu -à- peu dépouillés de leur légendaire individualisme, ils sont progressivement rentrés dans le rang du salariat ordinaire.

L'individualisation croissante de leur traitement dans les entreprises ne change rien à l'affaire, au contraire : « ce salariat de confiance » se voit désormais pris dans une « gestion individuelle de masse ». *Les mécanismes d'évaluations des résultats individuels* les placent entre le marteau de la responsabilité personnelle et l'enclume de systèmes abstraits qui, ignorent leurs situations particulières. Cette massification et cette pression sont en grande partie l'effet de la « victoire du client ».

Un certain nombre d'entreprises pourraient, aujourd'hui, sans dommage fonctionner sans management. Il ne restera plus alors que, d'un côté, des experts dont la gestion aura été robotisée, et de l'autre, des « cadres sups » survitaminés aux stocks-options, aux bonus et aux plans de retraite en béton, alors les choses rentreront dans l'ordre.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **L'Etat moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'Etat**
Revue Française d'administration publique n° 120/ 2006
- **La gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat**
La Revue du Trésor n°1/janvier 2007
- **Les finances locales dans le cadre global des finances publiques**
La Revue du Trésor n°1/janvier 2007
- **Intervention au colloque sur « les réformes comptables des Etats » du 9 janvier 2007 au MINEFI**
La Revue du Trésor n°2/ février 2007
- **Le chèque de banque, utilité et sécurité**
Revue Banque, n°687/ janvier 2007
- **Les DRH en mal de processus**
CIO n° 26/ janvier - février 2007
- **Gestion de projets : systématiser les bonnes pratiques**
CIO n° 26/ janvier - février 2007
- **Les pièges de la consolidation des comptes**
Alternatives Economiques n°254 / janvier 2007
- **Les banques, acteurs de la globalisation financière**
Alternatives Economiques n°254 / janvier 2007
- **Marché public et délégation de service public : les différences juridiques**
Alternatives Economiques n°254 / janvier 2007
- **La réforme de Bâle II : les implications sur le rapprochement des banques**
Banque Stratégie n° 246 / mars 2007
- **Les versions de Windows Vista**
Revue Française de Finances Publiques/ mars 2007
- **Vers une convergence Nord-sud des marchés financiers ?**
Problèmes Economiques n° 2919/ mars 2007
- **La fuite des cerveaux entame t-elle la croissance économique ?**
Problèmes Economiques n° 2914/ janvier 2007
- **Les champions du PIB par tête et ceux du niveau de vie**
Problèmes Economiques n° 2916/ janvier 2007
- **2007 : les conditions climatiques déteignent sur la croissance : 2,4%**
Lettre du Centre Marocain de Conjoncture n°176/janvier 2007
- **Le programme sécheresse : bilan et perspectives**
Lettre du Centre Marocain de Conjoncture n°177/ février 2007