

EDITORIAL	2
FOCUS	
• La régionalisation en marche du Maroc : un outil d’avenir pour le développement économique et social	4
TRESOR PUBLIC	
• La mise en place de Chorus dévoile les insuffisances de la comptabilité publique.....	7
• Faut – il supprimer les huissiers du Trésor public ?.....	11
• Une démarche emblématique de la mise en place de la DGFIP: la réingénierie des procédures de recouvrement forcé.....	16
FINANCES PUBLIQUES	
• La loi organique des finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l’aboutissement d’ une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ?	22
• Faut –il réduire les dépenses publiques ?.....	43
• Vers un régime fiscal moderne, plus performant et compétitif.....	46
• Note relative aux prix et aux coûts dans les marchés publics	49
POLITIQUE ECONOMIQUE	
• Conseil économique social et environnemental : nouvelle loi, nouveau conseil, nouvelles perspectives.....	60
• Les investissements directs étrangers au Maroc : privatisation et perte d’influence de l’Etat Sur les choix fondamentaux de politique économique (2ème partie).....	66
• La régulation des marchés de capitaux.....	87
• Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale.....	90
• 30 ans de réformes de la gestion publique : Synthèse et bilan.....	98
BANQUE	
• Le rôle extravagant des agences de notation : une responsabilité des banques centrales.....	109
• Les produits dérivés, outils d’assurance ou instruments dangereux de spéculation.....	111
• La nouvelle responsabilité des banques centrales	117
• La Banque mondiale, bailleur de l’« Etat social » au Maroc : La politique sociale saisie par l’ingénierie.....	120
NTIC – GRH	
• Gouvernance : Y a t-il un pilote pour l’information ?	142
• La création de l’Ecole Nationale des Finances Publiques.....	145
• Gérer les risques des projets avec la conduite du changement.....	150
• Choisir une solution de gestion de courrier électronique.....	153
• Retraites : une réforme à hauts risques.....	155
• Pourquoi les traders sont –ils autant payés ?.....	159
CHRONIQUE	
• Le livre du mois : Un autre capitalisme n’est pas possible.....	162
A LA UNE DES PERIODIQUES	164

EDITORIAL

Dans les pays modernes, les gouvernements sont dotés d'instances constitutionnalisées, de consultation et de collaboration dans tous les domaines de l'activité humaine (droit, économie, société, culture, environnement,...). Le Conseil économique et social (CES) est parmi les institutions qui sont appelées à remplir des fonctions de consultation en matières économiques et sociales. Dans les pays en voie de modernisation, beaucoup de pays ont pu installer des organismes similaires pour tirer profit de leurs expertises économique et sociale.

Au Maroc, cette institution a vu le jour, il y a 17 ans, mais elle n'est devenue opérationnelle qu'en février 2011. Cette instance est constitutionnalisée (cf. la loi organique 60-09 régissant ce Conseil) : l'article 151 de la constitution nouvellement adoptée stipule qu'« il est institué un Conseil économique, social et environnemental » ; l'article 152, quant à lui, précise que le CESE « peut être consulté par le Gouvernement, par la Chambre des représentants et par la chambre des conseillers sur toutes les questions à caractère économique, social et environnemental. Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et du développement durable ».

Le CES marocain est composée de 99 membres, notamment des représentants des associations humanitaires et des syndicats, ainsi que des experts scientifiques et des intellectuels. Elle a pour objectif de tracer les contours d'une nouvelle charte sociale, basée sur des partenariats contractuels importants.

Il a donc pour mission de donner son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et de la formation, analyser la conjoncture et assurer le suivi des politiques économiques et sociales nationales, régionales et internationales, ainsi que leurs répercussions. Le Conseil doit assurer des missions consultatives auprès du gouvernement, de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers. A l'exception des projets de loi de finances, le gouvernement, la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers sont tenus de soumettre à l'avis du Conseil les projets et propositions de loi-cadre concernant les objectifs fondamentaux de l'Etat dans les domaines économique et de la formation, les projets liés aux grands choix en matière de développement et les projets de stratégies afférentes à la politique générale de l'Etat, les projets et propositions de lois relatifs à la formation ou revêtant un caractère économique et social.

Certains pensent que le rôle de cette instance se confond avec la mission confiée à la Chambres des conseillers, et que par conséquent, le bicaméralisme doit céder la place au caméralisme. En revanche, le CESE demeure une institution consultative facultative qui n'a pas de pouvoir d'exécution mais qui constitue une force (contraignante, en quelque sorte, à la façon des groupes de pression) de propositions étant donné que les deux pouvoirs législatif et exécutif devraient soumettre au Conseil les projets et propositions de lois dans différents domaines économiques et sociaux.

S'il est certain que le CES constitue une veille stratégique dans le cadre de ce que certains esprits appellent « l'évolution en croisière » de l'économie nationale et de la société marocaine, la question de fond que se posent d'autres est que pourquoi la loi de finances – en tant que feuille de route de la politique générale de l'Etat – dispense ledit Conseil du rôle qui lui est assigné, celui d'instance de régulation, comme le stipulent les textes le régissant? D'autres commentateurs estiment que ce n'est pas la multiplicité des instances de régulation et de consultation qui est la clé de voûte du changement mais leur utilité et leur efficacité. Il est mal sain, clament-ils, de créer des institutions dont les missions s'estompent devant la bureaucratie, le centralisme et la myopie des gouvernements.

Le Service de la Documentation

FOCUS

La régionalisation en marche du Maroc : un outil d'avenir pour le développement économique et social

Alfred Mignot

Sur leJmed.fr, Le 1^{er} Journal en ligne des Méditerranéens, Paris - 28 juin 2011

L'Assemblée nationale française accueillait jeudi 24 juin un colloque universitaire international dédié au processus de la régionalisation en marche au Maroc. Un processus « royalement » amorcé par le discours de Mohammed VI du 3 janvier dernier, mais qui puise ses racines historiques et politiques dans les années 1960, et que les Rois successifs ont chacun consolidé...

Lors de la réception qui suivit le colloque, Henri Guaino, conseiller spécial du président de la République et inspirateur de l'Union pour la Méditerranée (UPM), a salué « le dynamisme du Maroc et ses avancées », ajoutant que « tout ce qui a été entrepris au Maroc est extrêmement positif... Ces actions traduisent une volonté évidente de faire entrer le pays de plain-pied dans le XXI^e siècle ».

Soit. Mais, beaucoup de ceux qui ont assisté au colloque qui se déroula durant tout l'après-midi dans la célèbre salle Colbert, et dont l'intitulé exact était « Etat, territoire et développement politique du Maroc » auront sans doute eu aussi le sentiment que si l'Histoire n'est pas forcément un éternel recommencement, cette avancée marocaine vers un aggiornamento de son appareil de gouvernance territoriale, apte à lui permettre d'affronter au mieux ce XXI^e siècle, puise aussi ses sources dans une tradition séculaire d'un Makhzen (Etat) qui laissait une grande autonomie aux territoires. Une tradition un temps effacée,

il est vrai, par le Protectorat français, mais qui a retrouvé une réelle vitalité dès le lendemain de l'indépendance.

Un processus engagé dès 1960

En effet, ainsi que le rappelait le P^r Charles Saint-Prot (Directeur de l'OEG, Observatoire d'études géopolitiques), très vite après l'indépendance (1956), le roi Mohammed V engage le processus de décentralisation dès 1960, en octroyant La charte communale du 23 juin. Et, dès 1963, le Dahir (décret royal) du 12 septembre crée un second niveau de décentralisation, celui des Assemblées préfectorales et provinciales.

Le roi Hassan II (1961-1999), qui en maintes occasions affirma son intérêt pour le modèle fédéral des Länder allemands, renforça le processus de décentralisation avec la réforme de 1976, nouveau cadre juridique qui dota les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales, en transférant le pouvoir d'exécution des délibérations des conseils

du représentant de l'État au président élu du conseil communal. Une étape importante fut encore franchie en 1992 avec la création de la Région (16 régions), en tant que collectivité locale de plein exercice.

Réforme complétée par le Dahir du 2 avril 1997, qui fixe l'organisation de la Région dans le sens du renforcement des pratiques démocratiques, en permettant aux différents acteurs économiques, sociaux, politiques et aux autres composantes de la société civile, d'investir la Région comme un nouvel espace de réflexion, de dialogue et d'action .

La quête d'un « modèle marocain » de régionalisation

De ce fait, le discours solennel du Roi Mohammed VI, le 3 janvier 2010, s'inscrit dans un processus continu, engagé par Mohammed V et poursuivi par Hassan II . Mais, Mohammed VI ne manifeste pas pour le modèle allemand des Länder, ni pour tout autre d'ailleurs, le grand intérêt que lui portait Hassan II. Ce que veut explicitement Mohammed VI, ainsi qu'il l'a clairement indiqué dans son discours, c'est la mise en œuvre d'un « modèle marocain » de régionalisation, et éventuellement susceptible d'inspirer d'autres pays émergents. C'est le sens de la mission qu'il a confiée à la Commission mise en place dès janvier, et qui doit rendre ses travaux d'ici à la fin de l'année 2010.

Selon plusieurs intervenants, l'engagement de cette nouvelle étape du processus de régionalisation affirme clairement la volonté du Roi de poursuivre la modernisation du

Maroc en menant de pair développement économique, démocratique et social, conformément d'ailleurs à l'Initiative nationale de Développement Humain (INDH), engagée en 2005.

Ainsi, le P^r Michel Degoffe (Université Paris Descartes) souligna-t-il le lien, observable en maints pays, entre l'accroissement des libertés fondamentales et le processus de régionalisation, tandis que l'on peut aussi constater, a contrario, que « les régimes autoritaires se méfient de la décentralisation ».

Un point de vue partagé par le P^r Ahmed Bouachik (Université Mohammed V de Rabat-Soussi), qui considère aussi que le processus de régionalisation est à porter à l'actif du renforcement de l'Etat de droit et de la consolidation de la démocratie au Maroc.

Quant au « modèle » recherché, il est clair qu'un « vieux » pays, comme l'est le Maroc – Fès, sa première capitale, fut fondée en l'an 789 – ne saurait certes se contenter de pratiquer un copié-collé de systèmes inventés ailleurs et pour d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Italie ou encore de la France. Pour autant, « les emprunts ponctuels à d'autres systèmes régionaux ne sont pas interdits », releva le P^r Frédéric Rouillois (Université Paris Descartes) , tandis que Ahmed Lahlou, Président de l'Association des étudiants marocains en France soulignait que « l'un des défis du processus est aussi d'impliquer la jeunesse, et de faire émerger des élites

territoriales », condition incontournable à la bonne fin du projet.

La force de « la parole royale » et M. Jourdain

Pour le P^r Mohammed Benyahya (Université Mohammed V de Rabat-Soussi) la régionalisation doit être appréciée comme un thème majeur de l'action du Roi Mohammed VI. Se référant au discours royal du 3 janvier 2010, le professeur souligna « la valeur juridique des discours royaux », consacrée par une jurisprudence remontant au 18 novembre 1955, lorsque Mohammed V, sitôt rentré d'exil, dissout le Parti communiste marocain.

De ce fait, il faut considérer que le processus en marche est irréversible et « spectaculaire », comme le fit remarquer le député français Jean Roatta, Président du Groupe d'amitié France-Maroc de l'Assemblée nationale – le plus important de tous, avec 192 députés. Et Jean Roatta d'ajouter : « Le Maroc est un pays émergent à bien des égards exemplaire. Aux traditionnels liens d'allégeance à la Royauté, il ajoute désormais les liens plus modernes de la citoyenneté ».

On notera aussi l'intervention du P^r Mohamed Cherkaoui, directeur de recherche au CNRS, qui, se félicitant lui aussi du processus engagé, estima que la régionalisation du Maroc était aussi de bon augure pour l'avenir de l'Union pour la Méditerranée, car, selon lui, « il n'est pas possible de bien coopérer dans le cadre de l'UPM sans certains transferts de compétences de l'Etat aux Régions, certains

problèmes transversaux devant être traités au niveau infra-étatique ».

Alors, tout ce qui est bon pour le Maroc l'est-il aussi pour l'UPM ? En tout cas, pour le P^r Henri-Louis Védie (HEC) qui prit un réel plaisir à évoquer les succès récents ou en cours de l'aménagement territorial du Maroc – Tanger Med, Laâyoune, les CRI, les autoroutes, le TGV... – il est indéniable que le Royaume ne manque pas de talents car, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, le Maroc a mis en œuvre une politique volontariste et efficace d'aménagement territorial équilibré... avant même de finaliser son processus de régionalisation. Et cela est d'excellent augure pour l'avenir du processus en cours.

TRESOR PUBLIC

LA MISE EN PLACE DE CHORUS DEVOILE LES INSUFFISANCES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Samuel-Frédéric Servièrè
Fondation iFRAP – mars 2010

Le système Chorus, progiciel chargé d'incarner la réforme de l'information financière de l'Etat dans son volet comptable est un projet particulièrement stratégique puisqu'il doit assurer la convergence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité publique de l'Etat. Et ce, pour un coût initial évalué à 1,11 milliard d'€. D'après la MILOLF (Mission d'information de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur la mise en place de la LOLF [1]), le projet Chorus risquait à l'automne 2009 de prendre du retard. Inquiétudes confirmées par la Cour des comptes qui, dans un récent référé confidentiel, envoyé au ministère des finances, pointe du doigt ce qu'elle appelle des insuffisances du système... et en premier lieu sa complexité, puisque les écritures comptables de liaisons sont colossales [2] : près de 25,2 millions d'écritures sans valeur économique intrinsèque pour la consolidation des comptes.

Concrètement, il s'agit d'un des effets collatéraux d'un système comptable public qui fonctionne de manière inchangée quant à ses principes depuis près de 50 ans [3] et qui doit s'harmoniser avec la nouvelle logique comptable budgétaire de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Ainsi que l'évoque un observateur attentif de ces questions :

« Avant CHORUS et la LOLF, la comptabilité de l'Etat a toujours contenu un grand nombre d'écritures de liaison, sans aucune valeur économique ou financière. En effet, la comptabilité est utilisée depuis 1962 pour matérialiser, via des comptes de liaison, tous les transferts entre comptes ainsi que les transferts avec les correspondants du Trésor (ex : Caisse des dépôts...). D'où un volume faramineux d'écritures de liaison qui ne font que retracer des transferts physiques d'écritures ou de documents.... et qui datent d'un temps où les comptes avaient besoin de contrôler la concordance des pièces justificatives papier qu'ils recevaient (ex : bordereaux de transfert) avec les écritures qu'ils avaient enregistrées. A l'heure des transferts d'information dématérialisés, ces pratiques courtelinesques n'ont bien sûr plus lieu d'être. »

Et pourtant paradoxalement la production comptable, même informatisée, se retrouve encore complexifiée par la nouvelle logique « réticulaire » c'est-à-dire « en filet » introduite par la LOLF. Elle conduit en pratique à la production obligatoire d'un volume encore plus important d'écritures comptables comme l'évoque le même expert :

« D'un côté, la LOLF organise une « verticalisation » des comptabilités par mission / programme, et oblige les ministères à produire une situation financière et comptable annexée à la Loi de finances de Règlement. De l'autre, la DGFIP a considéré que cette « verticalisation » ne remettait pas en cause le rôle du comptable, désormais consacré « garant de la qualité et de la sincérité des comptes ».

En conséquence, la comptabilité générale est aujourd'hui tenue et organisée selon deux axes [4] :

▸ un axe « comptable » (logique territoriale des régions et des TPG [que l'on pourrait appeler horizontale]),

▸ et un axe « ministériel » (logique managériale « verticalisée »).

Dès qu'une écriture comptable concerne deux ministères ou deux comptables, une « écriture interco [5] » est générée. Quant il s'agit de deux comptables et de deux ministères en même temps, ce sont 4 lignes d'interco qui sont générées, etc... D'où un très grand volume d'intercos sans aucune valeur économique, patrimoniale ou financière. En un mot : inutiles.

Cette situation résulte d'une réforme inachevée sur le plan de l'organisation comptable, comme en témoignent tous les autres pays de l'OCDE qui ont connu de telles réformes. En effet, tous, sans exception, ont abouti à réorganiser la fonction comptable par ministère, au plan central comme au plan local.

Ainsi, les problèmes aujourd'hui rencontrés (sur le plan de la mise en place de CHORUS) ne font que mettre en lumière le rôle complètement désuet du comptable public [6] : simple teneur de compte sans être véritablement comptable, producteur de comptes sans

être financier, contrôleur de comptes sans être auditeur.

Une position bien comprise dès la mise en place de la LOLF par Claude d'Harcourt alors haut fonctionnaire en charge des questions financières au Ministère de l'Intérieur qui écrivait dès 2001 [7] : *« Derrière tout cela il y a les métiers. Sans doute certains d'entre eux sont-ils déjà couverts par notre édifice statutaire. Mais ils sont peu nombreux et beaucoup de spécialités utiles n'existent pas dans l'administration. Prenons l'exemple des contrôleurs de gestion. Cette expertise ne fait pas partie du statut de la fonction publique. (...) Pointer cette contradiction, c'est ouvrir un nouveau champ à la LOLF (...) c'est parler des rigidités et de l'isolement de la fonction publique par rapport aux autres secteurs professionnels. »*

Dix ans plus tard, à l'heure même où les pouvoirs publics en France mettent en place le Guide de construction des coûts directs, au sein des documents budgétaires (février 2010) il est étonnant de constater que les administrations françaises ne disposent toujours pas pour leur gestion publique d'indicateurs de coûts complets permettant d'évaluer leur performance économique. Pourtant, la mise en place de tels indicateurs adossés à une véritable comptabilité analytique publique nécessitant une évolution substantielle du rôle des comptables, s'est faite dans la plupart des pays européens parallèlement au basculement d'une comptabilité de caisse vers une comptabilité d'engagement [8] (dite encore comptabilité en droits constatés). On peut citer pêle-mêle, les Etats-Unis [9] au début des années 90, tout comme la Grande-Bretagne, l'Australie à la fin des

années 90, la Nouvelle-Zélande dès 1992, le Canada depuis 2003 [10], la Commission européenne depuis 2005, l'Italie depuis l'an 2000. La France, à la traîne pour la réforme de sa gestion publique compte précisément sur CHORUS en 2011 pour remplir cette mission...

Au final, et bien au-delà des problèmes informatiques ou techniques stricto sensu, ce sont toutes ces rigidités qui expliquent en partie les difficultés d'avancement du projet CHORUS et qui

complicité inutilement le travail de l'AIFE (l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat)... lorsque ce n'est pas la RGPP (révision générale des politiques publiques) qui à son tour vient perturber la mise en place du progiciel en en redéfinissant les contours. Nous nous sommes donc entretenus avec Jacques Marzin, Directeur de l'AIFE afin d'avoir son sentiment sur l'évolution du Projet CHORUS.

TROIS QUESTIONS A JACQUES MARZIN DIRECTEUR DE L'AIFE (L'AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIERE DE L'ETAT)

Fondation iFRAP : Avec un budget estimé de près de 1,1 milliard d'€, Chorus est l'un des plus grands chantiers informatiques de l'Etat (avec le programme COPERNIC qui coûtera près de 2 milliards d'€). On évoque des retards entre la version 4 et le basculement opérationnel définitif de la version 6 normalement programmée pour 2011. Estimez-vous que cette appréciation est fondée, et si oui, anticipez-vous des coûts supplémentaires ?

Jacques Marzin : L'Aife confirme qu'il n'y a pas de retard dans la mise en œuvre de la version 4 de Chorus. Concernant la V6, le dernier Comité d'Orientation Stratégique a confirmé la trajectoire du déploiement de l'ensemble des programmes pour début 2011 avec une dernière vague d'environ 12 000 utilisateurs. Concernant les coûts du programme, une actualisation du RSI (Retour Sur Investissement) est en cours de finalisation. Le coût global du projet sera respecté.

Fondation iFRAP : On parle beaucoup aujourd'hui dans le cadre de la seconde conférence sur les déficits, de réduction de coûts dans le budget informatique de l'Etat. La démarche anglaise initiée depuis 2008 avec son « *ICT Government Strategy* » parle du dépassement d'une logique en silos pour déboucher vers une logique en réseaux mutualisés permettant à terme des économies de l'ordre de 20%. Le système CHORUS s'inscrit-il selon vous dans une logique similaire ?

Jacques Marzin : Le programme Chorus est l'exemple même d'une mutualisation interministérielle puisque de nombreuses applications ministérielles sont abandonnées à son profit. L'exploitation de Chorus s'adaptera aux éventuelles mutualisations à venir.

Fondation iFRAP : La mise en place d'un système aussi complexe nécessite la coopération de multiples acteurs (prestataires de service, maîtrise d'œuvre et d'ouvrage), services comptables et informatiques des différents ministères concernés. Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontés et comment tentez-vous de les surmonter ?

Jacques Marzin : La gouvernance mise en place depuis le début du projet a permis de maîtriser la complexité d'un programme d'une grande ampleur, notamment au regard de la multiplicité des acteurs. Le COS, pour le niveau stratégique, et les différents comités pour le niveau opérationnel, réunissent de façon très régulière la communauté interministérielle, les maîtrises d'ouvrage réglementaires, l'Aife et ses maîtrises d'œuvre. La gouvernance permet ainsi de prendre les décisions stratégiques et opérationnelles adaptées aux enjeux du projet.

[1] Voir en particulier les deux derniers rapports d'information sur le sujet, n°1376 et n°1807 des 13 janvier et 8 juillet 2009,

accessibles à l'adresse suivante : <http://www.assemblee->

nationale.fr/13/documents/index-information-comper.asp.

[2] Sur un total de 36 millions d'écritures, seules 10,8 millions ont un réel impact financier tandis que les 25,2 millions restantes (70%), ne traduisent que des flux matériels ou immatériels entre administrations sans incidence sur le solde général. Une telle masse d'informations inutiles sur le plan de la comptabilité financière est pourtant indispensable pour retracer l'activité des comptables publics dans leur gestion quotidienne des opérations malgré la révolution numérique. Elle a pourtant le défaut de noyer le certificateur sous une pluie d'écritures dont il n'a que faire.

[3] Le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

[4] Il s'agit de l'approche dite « réticulaire » (ntr : en filet) de la comptabilité publique, telle qu'elle est clairement exposée dans la thèse de Damien Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Dalloz-Sénat, Paris, 2007, 556 p.

[5] Les écritures « interco » renvoient en français aux « écritures de liaison » entre deux entités entretenant des flux physiques ou immatériels appelés « transferts » dans le cadre d'une présentation consolidée des comptes des deux entités (voir pour une traduction anglaise, plus explicite, le terme de « *intercompany accounting entries* »).

[6] Voir pour une étude précise sur la redéfinition en cours du rôle du comptable public comme contrôleur de compte et sur l'évolution elle aussi nécessaire de sa responsabilité, la thèse de Farhana Akhoun, *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, Paris, 2008, 486 p. Par ailleurs, la réforme de CHORUS qui possède un volet réduction des dépenses de personnels, devrait aboutir à une professionnalisation accrue des services et une automatisation des tâches. A la clé, une réduction de 3 500 à 5 200 agents, soit entre 13 et 19% des 27 000 comptables publics concernés.

[7] Directeur à la Direction de la Programmation des Affaires Financières et Immobilières du Ministère de l'Intérieur, dans un article de la RFFP de 2001 intitulé « *La réforme de l'ordonnance organique vue par un ordonnateur* », p.142.

[8] Voir pour un panorama général de la réforme de l'Etat dans les pays de l'OCDE, les actes du colloque international du 9 janvier 2007 « *Les réformes comptables des Etats, un enjeu de gouvernance pour l'action publique* », mais aussi pour une analyse juridique plus fine, le rapport du sénateur Gérard Braun, « *une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger* », 31 mai 2001, 104 p.

[9] Voir le *Government and Performance Act* de 1993. Mais aussi préliminairement trois lois en 1990 : le *Federal Credit Reform Act*, la loi créant le *Federal Accounting Standards Advisory Board*, et le *Chief Financial Officers Act*. Enfin, une loi de 1994 : le *Government Management Reform Act*.

[10] Voir à ce propos concernant la réforme du rôle des comptables publics au sein de l'administration fédérale et des provinces, le livre essentiel de Pierre Cliche, *Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, PUQ, Québec, juin 2009, 304 p. Voir également les deux livres de Bachir Mazouz, *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, PUQ, Québec, 2008, 582 p. et *La gestion intégrée par résultats, concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, PUQ, Québec, 2008, 460 p.

TRESOR PUBLIC

Faut – il supprimer les huissiers du Trésor public ?

Samuel-Frédéric Servièrè
Fondation iFRAP/ avril 2010

La baisse de productivité moyenne des huissiers du Trésor public [1], chargés du recouvrement forcé des deniers prélevés par l'ex-DGCP a bien été mise en évidence pour la première fois dans le rapport 2007 de la MAEC [2] (mission d'audit, d'évaluation et de contrôle) relatif au coût de la mission « recouvrement forcé ». Et cette baisse n'est pas mince : -36% par rapport à 2004. Alors : faut-il supprimer les huissiers du Trésor public ?

En substance :

Le nombre d'actes en 2004 s'élevait à 1.530.000 pour 612 agents (552 huissiers et 60 agents commissionnés [3]), soit une moyenne de 2.500 actes/agents. En 2007, ce nombre chutait à 1 million d'actes pour un effectif réduit à 603 ETP (équivalent temps plein), soit une moyenne de 1.600 actes/agents.

Afin d'expliquer un tel effondrement, Bercy invoque en substance l'automatisation d'un certain nombre de procédés : paiements dématérialisés pour les particuliers (50% des paiements, voire 75% s'agissant de l'IR), réforme de la redevance audiovisuelle recouvrée de concert avec la taxe d'habitation [4], développement des radars automatiques etc... Conscients de la menace qui pèse sur la pérennité de

leur activité, les huissiers du Trésor parviennent d'ailleurs en 2005 à faire déconnecter [5] la part variable de leur rémunération du nombre d'actes traités par an, en la troquant contre une rémunération en volume (moyenne des indemnités d'actes perçus [6]) laissée seulement en partie à l'appréciation des TPG [7]. La fonction d'huissier étant menacée dans le cadre de la fusion DGI/DGCP puisque la DGI n'en possède pas, il était possible d'imaginer que le travail échoie finalement aux huissiers de justice et suive ainsi les voies d'exécution de droit commun. Un premier signe encourageant semble donné en ce sens le 1er janvier 2008, lorsque l'objectif défini par la nouvelle DGFIP vise à réduire le nombre d'huissiers à la cible de 414 ETP afin de tenter de « regonfler » leur activité aux alentours des 2.500 actes/agent/an. Mais la cible est encore trop généreuse, elle aurait dû plutôt se situer aux alentours des 391 ETP...

1) Huissiers du Trésor public vs huissiers de justice :

Restait à savoir si l'utilisation d'huissiers *ad hoc* demeurait plus pertinente que l'utilisation des huissiers de justice classiques. La MAEC relève à ce propos [8] que l'on assiste à une baisse du coût budgétaire de 50% des huissiers de justice entre 1997 et 2004. Entre 2006 et 2011 ces frais d'huissiers se

contractent même encore de 70% au vu de leur programmation budgétaire en

loi de finances.

	Programme n°156	crédit de paiement 2011	crédit de paiement 2010	crédit de paiement 2009	crédit de paiement 2008	crédit de paiement 2007	crédit de paiement 2006
Action n°3	fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1,6	1,5	3,5	4,5	8	8,75
Action n°5	Gestion financière de l'Etat hors fiscalité (amde)	7,6	8,1	9	non connu	16	17,5
Action n°7	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité (produits locaux)	1,6	2,1	Non connu	5,5	8	8,75
total		10,8	11,7	non connu	non connu	32	35

Source: Bleus budgétaires.

Or dans le même temps l'activité des huissiers de justice n'a fait que s'étendre et se diversifier au sein du Ministère des finances : ce sont déjà eux par exemple qui interviennent au sein de la DGI afin d'assurer le recouvrement forcé des impôts acquittés par les professionnels, les impôts indirects mais aussi certains impôts directs des particuliers (IS et contributions additionnelles, IFA, droits de timbres, ISF, taxes assises sur les salaires etc.), soit environ 18.000 actes au 1er janvier 2008. Ils bénéficient également de l'ouverture progressive de la DGCP : depuis fin 2004 [9] en effet, les huissiers de justice ont récupéré la procédure comminatoire (amiable) en matière d'encaissement des impôts locaux [10]

de façon systématique, elle est en revanche facultative et à la discrétion du comptable public (TPG/TP) en ce qui concerne les autres impositions gérées par la DGCP [11]. Par ailleurs, leur ont été confiées la même année les saisies pour les cotes inférieures à 500 euros [12]. Ils se voient également réservé progressivement le bénéfice du recouvrement des amendes, tandis que les huissiers du Trésor conservent majoritairement la collecte des impôts [13]. Enfin, depuis la création des PRS (pôles de recouvrement spécialisés) en 2009 dans le cadre de la fusion des services déconcentrés DGCP-DGI au sein de la DGFIP, les comptables en charge ont recours préférentiellement aux huissiers de

justice pour les « *dossiers à forts enjeux financiers* » et les plus complexes [14].

Dans ces conditions, et alors que l'on assiste par ailleurs à une réingénierie des procédures de recouvrement forcé [15], c'est-à-dire d'alignement des procédures de recouvrement entre les deux ex-directions DGI et DGCP, avec une « industrialisation » des procès, il aurait sans doute été souhaitable de supprimer définitivement le corps des huissiers du Trésor, afin d'aligner la pratique de la DGCP sur celle de la DGI et d'externaliser l'application des actes auprès des huissiers de justice. Si tel avait été le cas, leur suppression pure et simple aurait pourtant pu faire économiser environ 20 millions d'euros/an, rien qu'en dépenses de personnel... mais le corporatisme de Bercy en a décidé autrement.

2) La suppression du corps, pour mieux pérenniser les huissiers du Trésor public :

Le décret du 27 février 2007 a permis de mettre fin au corps des huissiers du Trésor public. Cependant une « pirouette » administrative les a simplement reversés dans celui des Inspecteurs « chargés des fonctions d'huissiers des finances publiques ». La réduction des corps de l'État est sauvée dans le cadre de la RGPP, mais leur nombre reste élevé, 466 au 31 décembre 2010 alors qu'ils étaient 556 deux ans plus tôt. Du coup l'objectif des 414 ETP n'est pas atteint, et les huissiers voient même leurs missions s'étendre au recouvrement forcé de l'ensemble des créances de la DGFIP, impôts des professionnels comme des particuliers. En ce sens, les ex-huissiers du Trésor

Repères N°29 / TRESOR PUBLIC

public cannibalisent le recouvrement de l'ex-DGI. L'activisme des syndicats semble donc avoir été payant.

Tout au plus peut-on vérifier qu'en matière de rémunération, la part variable a été définitivement plafonnée et à la portion congrue, moyennant une augmentation générale des traitements, tout en préservant l'empilement des primes dont ils disposaient déjà :

l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ou IFTS (entre 1.600 et 3.000 euros/an), auquel peut s'ajouter le paiement d'heures supplémentaires (leur indice de départ étant supérieur généralement à 380 (échelon 2) une prime de rendement spécifique, désormais hors indemnités d'actes l'IMT (indemnité mensuelle de technicité) + l'IMT fusion (846 euros/an) la NBI (nouvelle bonification indiciaire) soit 829 euros/an l'ACF, l'allocation complémentaire de fonction, pouvant plafonner à près de 4 182 euros (part fixe de 1504 euros dégressive en fonction des échelons pour atteindre un plancher de 701,29 euros)

Rémunération des huissiers du trésor avant et après la réforme du 27 février 2007

La réforme en matière de salaire semi-brut [16] démontre que les augmentations significatives ont eu lieu par rapport à la rémunération de base (hors variable déplafonnée) significativement en bas de la grille des salaires (échelons 1 à 5) avec des augmentations de près de 4,93% en Ile-de-France et 4,83% en Province mais également en haut avec entre 2,57% et

DRNC /DEJRG / SD

2,64% d'augmentation à l'échelon 12. **La paix sociale a d'ailleurs été négociée avec des intéressements encore plus importants s'agissant des rémunérations nettes : + 6% en bas d'échelle et près de 3,4% en haut.**

Conclusion

Dans ces conditions et alors que les impayés représentent pour le fisc environ 30 milliards d'euros, il serait sans doute plus productif de passer à la vitesse supérieure et de déléguer au privé le recouvrement forcé des deniers publics. D'ailleurs, alors que le retard ou les difficultés de paiement représentent l'écrasante majorité des procédures engagées, près de 70% des sommes dues sont recouvrées dans les deux ans. Il est donc essentiel de travailler sur les « délais » d'impayés et de se focaliser sur les recouvrements les plus productifs. C'est dans ce cadre et parallèlement à un alignement des procédures entre les Impôts et le Trésor, que le recours exclusif aux huissiers de justice pourrait permettre d'optimiser les procédures de recouvrement, à meilleur coût pour l'administré, le contribuable, comme pour les finances publiques [17].

[1] Décret n°97-658 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier des huissiers du Trésor public, JORF du 1er juin 1997, p.8707, anciennement régi par le décret n°69-560 du 6 juin 1969, JORF du 11 juin 1969, p.5814.

[2] La MAEC a été créée par l'arrêté du 12 novembre 2001 et confirmée par l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation générale de la comptabilité publique. Voir, Revue du Trésor, 2007 p.1082, Jacques Ortet, « *Un exemple d'adaptation des normes internationales*

d'audit : la mission d'audit d'évaluation et de contrôle de la DGCP ».

[3] Les agents « commissionnés », sont des agents agissant par commission leur permettant de participer aux actes de poursuite et de recouvrement. Supplétif à titre temporaire, ils sont néanmoins dans la pratique souvent en poste pendant 10 ou 15 ans.

[4] En effet en 2005 et hors Île-de-France, l'activité des huissiers reposait encore à 30% sur les recouvrements de redevance audiovisuelle, à 40% taxes locales, le reste étant constitué pour 15% par les impôts nationaux et 15% par les amendes. Par ailleurs, l'automatisation des amendes autoroutières a permis d'externaliser le recouvrement aux huissiers de justice déjà informatisés par dématérialisation (via l'A.D.E.C (association d'électronique et communication)) tandis que « *un poste comptable amende [utilisant] les services d'un huissier du Trésor (...) devra continuer à saisir manuellement, extrait par extrait, les dossiers rendus à la Taxe par ce dernier.* » D'où des lourdeurs et un manque de productivité important.

[5] Basée sur la différence entre un plancher et 35% des indemnités d'actes facturées au cours de l'année écoulée à raison des sommes récupérées. Bref, ce statut ouvrait droit au bénéfice de primes permettant à certains huissiers publics d'arrondir leur fin d'année de plusieurs dizaines de milliers d'euros. En réalité, l'attribution de cette prime est relativement récente, en effet, elle ne date que de 2005, auparavant, il s'agissait d'une part variable établie en proportion du nombre d'actes traités par l'huissier.

[6] Plancher conséquent puisqu'il représentait au 1er février 2007 pour des versements en 2008, entre 3.764,7 euros (entre 1er et 7ème échelon en Île-de-France) et 4.695,53 euros pour les 11ème et 12ème échelons. En province des barèmes moindres mais voisins étaient également collectés : respectivement 3.628,92 et 4.512,05 euros. Voir, Guide de l'agent du Trésor, CGT.

[7] D'où l'existence d'un plancher, afin d'obtenir une garantie en matière de prime.

[8] Rapport MAEC sur « *les performances et coûts comparés des huissiers de justice et des huissiers du Trésor* », non publié.

[9] Loi de finances rectificative pour 2004.

[10] Article 63-7 de cette même loi. Dans la foulée était signée une convention nationale de partenariat entre la DGCP et la Chambre nationale des huissiers de justice, le 30 novembre 2005 : « *le comptable doit préalablement à la mise en œuvre de l'opposition à tiers détenteur, demander à un huissier de justice d'obtenir du débiteur, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, qu'il s'acquitte entre ses mains du montant de sa dette.* » Rappelons que pour les produits locaux en 2005, sur 400 à 500.000 comptes, seuls 100.000 ont fait l'objet de poursuites. Rappelons également qu'une première convention avec la Chambre nationale des huissiers de justice a été signée en 2003, tandis qu'une nouvelle convention était signée le 13 avril 2004.

[11] Article 128-I ibidem. De concert avec la création d'une OTD (opposition à tiers détenteur) permettant d'aligner le régime des produits locaux (redevance d'enlèvement des ordures ménagères, loyers des OPAC etc...) sur celles des impositions d'État qui bénéficiaient déjà via l'ATD (avis à tiers détenteur) du privilège du Trésor (inopposabilité du secret bancaire, inscription privilégiée au sein des créanciers etc...), cependant l'OTD ne bénéficie pas à proprement parler d'un tel privilège mais permet de lever le secret bancaire. Ce sera le cas uniquement à partir de 2010 avec l'introduction de l'ATD pour les collectivités locales. Précisons qu'un arrêté du 13 mai 2005 a fixé le taux des frais d'huissier à 12,55% HT des montants recouverts (au moyen d'un huissier de justice) avec un plafonnement à 140 euros HT par dossier.

[12] En ce qui concerne les « *procédures de saisie extérieure* », voir instruction n°04-048-A-M du 31 août 2004.

[13] En ce sens, voir, Sénat, Bernard Angels, rapport d'information n°70, relatif à *la gestion*

du programme COPERNIC, 28 octobre 2009, compte-rendu des auditions en commission, p.35 : « **Jean Arthuis, Président.** – *En profitez-vous pour régler le problème des huissiers de l'administration et des huissiers de justice ?* **M. Philippe Rambal** (Directeur adjoint des finances publiques chargé du pilotage du réseau et des moyens) – *On a essayé de cantonner les choses. Le produit des amendes relève plutôt des huissiers de justice et celui des impôts davantage des huissiers du Trésor.* »

[14] On remarquera par ailleurs le recours de plus en plus fréquent à des organismes de recouvrement privés via une convention de mandat, par les collectivités locales. Or il existe en la matière un principe d'exclusivité du comptable public (article L.2343-1 du CGCT). Voir pour une jurisprudence contradictoire en la matière entre CE et Cour des comptes, *Bulletin Juridique des collectivités locales*, « *A quelles conditions une commune peut-elle déroger à l'obligation de recouvrement des recettes publiques par le comptable public ?* », p.788 et suiv, CE, 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, Conclusions Nicolas Boulouis, rapporteur public.

[15] Se référer à l'article de principe de la Revue du Trésor, « *Une démarche emblématique de la mise en place de la DGFIP : la réingénierie des procédures de recouvrement forcé*, Laure Becq, Jean-Marc Valès, n°8-9 – août-septembre 2010, p.613 et suiv.

[16] Je l'ai appelé ainsi uniquement parce que l'IMT (l'indemnité mensuelle de technicité était déjà nette de la retenue pour pension civile.

[17] Voir en ce sens, amendement n°15 du 2 décembre 2010 déposé par les membres du groupe socialiste au Sénat, article additionnel après l'article 22 du projet de loi de modernisation des professions judiciaires, proposant d'inscrire dans le projet de loi les bases de réflexion d'une réforme de l'organisation et de la mise en œuvre du recouvrement public en y associant en particulier la Chambre nationale des Huissiers de Justice et les services du Trésor.

Une démarche emblématique de la mise en place de la DGFIP: la réingénierie des procédures de recouvrement forcé

Laure Becq , Chef de la Cellule de pilotage du recouvrement forcé à la DGFIP

Jean-Marc Valès, Sous-Directeur des professionnels et de l'action en recouvrement à la DGFIP

Gestion et Finances Publiques, Août-Septembre 2010

Le recouvrement, qu'il s'agisse du recouvrement de l'impôt des amendes, des produits locaux ou des produits divers, est au cœur des métiers de la DGFIP.

En matière amiable, le recouvrement est un processus très largement informatisé, indissociable des procédures d'assiette qui de recouvrer plus de 98 % des créances fiscales.

Les procédures qui ont donné lieu aux travaux d'harmonisation évoquées dans cet article sont les procédures de recouvrement forcé, c'est-à-dire les mesures que les comptables sont amenés à prendre lorsque le débiteur d'une créance publique ne s'en est acquitté spontanément. Ce sont des procédures qui demandent le plus de technicité, de savoir-faire et d'investissement de la part des agents des postes comptables, mais également des travaux qui sont exigeants et très valorisants.

Or, en la matière, la DGFIP a hérité des deux anciennes directions dont elle est issue, de modalités de mises en œuvre parfois très différentes, en raison de la nature des créances qu'elles avaient à recouvrer, de la population dont elles avaient à connaître et leurs cultures respectives.

Très rapidement et notamment à l'occasion des ateliers fusion, il est apparu

que plus ces procédures tendaient au même objectif. Elles étaient mises en œuvre de façon différente et plus les acteurs étaient persuadés de la légitimité et de la justesse de leur façon de faire.

Un groupe de travail a été mis en place pour faire des propositions d'harmonisation. Réunissant des spécialistes d'administration centrale et des praticiens du réseau, ce groupe de travail a donné lieu à des discussions passionnées et argumentées. Chacun défendait dans un premier temps ses pratiques, avant de considérer que le problème de recouvrement posé était identique, pour enfin chercher une solution commune.

Tous se sont retrouvés pour considérer que, compte tenu de la complexité de l'action en recouvrement forcé et de ses enjeux en termes financiers et de responsabilité des comptables, il était nécessaire de donner à ces derniers les outils juridiques et informatiques adaptés à l'exercice de leur mission dans le cadre d'une approche fusionnée ne faisant plus de distinction entre la population des particuliers et des professionnels.

Ce constat a été intégré dans le document d'orientations stratégiques de la DGFIP et soumis à ce titre aux réflexions qui se sont déroulées fin 2009.

Ce besoin d'harmonisation intègre, sans que cela soit exclusif, un souci d'efficacité des procédures utilisées par les services. Sa mise en œuvre constitue un véritable projet juridique, organisationnel et informatique et doit à ce titre s'inscrire dans un calendrier tenant compte de multiples contraintes.

De la fusion à l'identification d'un besoin d'harmonisation des procédures de recouvrement forcé

Le contexte de la fusion

Même si la DGI et la DGCP travaillaient depuis des années sur des sujets communs, comme l'informatique ou l'accueil par exemple, elles n'avaient jamais eu l'occasion de confronter leurs pratiques en matière de recouvrement.

Or, alors que tous les comptables publics disposent des mêmes outils juridiques de recouvrement, la façon dont ils les utilisent diffère en fonction de la nature de la créance (fiscale, amendes, produits divers ou locaux) et de la population à l'encontre de laquelle elles sont exercées (particuliers, professionnels). La fusion nous a confrontés à ce constat très rapidement, dans les réflexions comme dans la pratique de tous les jours, lorsque les équipes de centrale ont été réunies au sein de bureaux communs, avec les circulaires à écrire, des orientations à donner, des réponses à fournir aux comptables confrontés à des difficultés sur le terrain.

La mise en place de nouveaux services territoriaux et les réflexions qui les ont précédées ont également précipité cette prise de conscience des différences de pratiques.

Il en a été ainsi pour les premiers nouveaux services communs que

constituent les Pôles de recouvrement spécialisés (PRS), compétents pour recouvrer des créances de particuliers comme de professionnels, et dont on attend qu'ils améliorent les taux de recouvrement notamment en matière de créances de contrôle fiscal.

De même, les chefs de service à la tête des services SIP-SIE, chargés du recouvrement des impôts des particuliers et des professionnels, devront-ils jongler entre plusieurs façons de gérer les procédures, comme ceux des SIE qui, avec le transfert du recouvrement de la taxe professionnelle et de la cotisation foncière des entreprises, seront confrontés au recouvrement d'impôts autoliquidés et sur rôle.

Ainsi, dans le cadre de la DGFIP, les comptables seront-ils de plus en plus nombreux à mettre en œuvre les procédures de recouvrement forcé dans des contextes différents, impliquant le besoin suivant.

Un besoin d'harmonisation des procédures de recouvrement forcé

Dans ces conditions, l'harmonisation ne constituait pas une préoccupation esthétique d'uniformisation ou d'unification, mais véritablement un besoin fonctionnel permettant d'améliorer l'efficacité des procédures utilisées par les services chargés du recouvrement à la DGFIP, de simplifier le travail des services de recouvrement, de sécuriser les procédures employées, de baisser les coûts, d'améliorer l'information des usagers et de consolider les droits et garanties qui leur sont offerts en faisant en sorte que leur situation ne soit pas détériorée ou le moins possible.

La démarche retenue a consisté, au sein du groupe de travail constitué à cet effet à

identifier et à remettre à plat l'ensemble des mesures utilisées afin de s'interroger sur l'utilité de les faire évoluer et surtout sur la possibilité de le faire.

Elle a porté au premier chef sur le recouvrement des produits fiscaux, mais la réflexion a systématiquement été étendue au recouvrement des amendes, produits locaux et produits divers, afin de s'assurer de la compatibilité ou à tout le moins de l'innocuité des propositions sur ces derniers. De fait, elle concernera, à un titre ou un autre, l'ensemble des comptables de la DGFIP et même, dans une certaine mesure, les procédures de recouvrement utilisées par la DGDDI qui s'est montrée intéressée par ce projet.

Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises: les procédures de recouvrement, ce sont d'abord des textes juridiques, puis des pratiques issues à la fois des instructions administratives, ainsi que de l'intelligence et de l'expérience des praticiens. Ce sont aussi des outils, des imprimés, des applications informatiques. Et vouloir faire évoluer les procédures, c'est se confronter à la difficulté de tout mener de front. Une bonne idée ne suffit pas, encore faut-il s'assurer qu'il est possible de la mettre en œuvre. C'est la tâche à laquelle se sont attaqués : le groupe de travail, de façon conceptuelle, puis le comité de pilotage et l'ensemble des huit sous-groupes opérationnels qui se réunissent depuis le mois de septembre dernier.

... qui s'est incarné dans des propositions concrètes

Une première série de propositions a été formulée à l'issue des travaux du groupe évoqué ci-dessus associant le réseau et les bureaux de centrale qui a été réuni au printemps 2009.

Le nouveau schéma de relance des défaillants de paiement constitue la

meilleure illustration de l'amélioration de l'efficacité des procédures attendue de cette démarche.

La relance de la défaillance est effectuée selon une logique de population : les comptables du Trésor mettent en œuvre la relance de façon automatisée, compte tenu de nombre d'articles de rôle qu'ils prennent en charge, et graduée; les comptables des impôts, dont la population est moins nombreuse mais concentre d'importants enjeux financiers notamment au regard de son rôle de collecteur de la TVA, ne disposent que de la mise en demeure de payer et peuvent cibler plus facilement les poursuites qu'ils entendent mettre en œuvre.

L'harmonisation en la matière était complexe dès lors que les nouvelles procédures devaient respecter les impératifs de gestion des deux populations sans remettre en cause des habitudes de travail profondément ancrées dans les services.

Les deux schémas préexistants seront remplacés par un dispositif unique à géométrie variable en fonction du comportement du redevable, qui s'appuie sur deux documents communs à l'ensemble des comptables de la DGFIP et pour tous les impôts, sans distinction entre professionnels ou particuliers:

- une lettre de relance;
- une mise en demeure de payer.

Cette mesure constitue l'une des illustrations fortes de la fusion, à la fois pour les agents et pour les usagers, qui pourront constater une réelle unification des procédures et une simplification.

En pratique, la lettre de relance sera l'outil de masse pour les particuliers, tandis que la mise en demeure sera l'outil des services des impôts des entreprises (SIE) et sera utilisée plus ponctuellement par les services des impôts des particuliers

(SIP) et les trésoreries à l'encontre des particuliers connus pour leur absence de réaction aux sollicitations.

Ce nouveau schéma facilite les tâches des agents chargés du recouvrement car il :

- permet la gestion d'un recouvrement de masse;
- conserve son effet dissuasif, surtout auprès des particuliers;
- surtout, il laisse le comptable responsable de la procédure et des moyens de recouvrement qu'il entend mettre en œuvre, donnant plus de souplesse aux SIP et trésoreries.

Ce dispositif permet de diversifier les possibilités de relance (procédures progressive ou courte) et de donner de la souplesse et des marges de manœuvres aux comptables dans l'enchaînement des poursuites et en matière de pilotage de l'action en recouvrement.

Le nouveau système est par ailleurs porteur d'économies, notamment les documents sont envoyés en courrier simple.

Il est clair et préserve les droits des contribuables. Pour les particuliers, il supprime le commandement de payer et son caractère payant (frais de poursuite à hauteur de 3 % du montant de la créance).

Ce chantier suppose de refondre en parallèle la totalité des imprimés utilisés par les services tant dans leur contenu que dans leur forme. Leur conception en fera un symbole fort et visible de l'harmonisation des procédures de recouvrement et de l'unité des réseaux comptables.

L'établissement de l'imposition des rehaussements d'impôt sur le revenu et de CSG suite à contrôle fiscal par voie d'AMR, plutôt que par rôle supplémentaire, permettra également d'améliorer l'efficacité des procédures.

Si l'imposition par le rôle est adaptée au contrôle sur pièces qui concerne des millions d'articles, celle-ci est critiquée pour son manque de réactivité pour taxer un contrôle externe. Les rôles ne peuvent en effet intervenir qu'avec un cadencement prédéfini dû aux contraintes informatiques (6 rôles supplémentaires en matière d'IR et à 2 en matière de CSG). De ce fait le temps de mise en recouvrement est nettement plus long pour les impôts sur rôle que pour les impôts autoliquidés, ce qui diminue les chances de recouvrement.

Cette mesure permettra d'accélérer le recouvrement des contrôles fiscaux externes (CFE) qui seront à terme, directement pris en charge dans les pôles de recouvrement spécialisés et d'échapper ainsi aux contraintes calendaires d'émission des rôles supplémentaires.

Dès lors que tous les recouvrements après CFE d'IR seront affectés aux pôles de recouvrement spécialisés, ces derniers disposeront désormais d'une seule procédure de mise en recouvrement. En revanche, pour les créances hors CFE d'impôt sur le revenu, les procédures des SIP et des trésoreries resteront inchangées.

Les contribuables recevront un AMR à la place d'un avis d'imposition, sans naturellement modifier en rien leurs droits et garanties.

Le but poursuivi est d'accélérer le recouvrement de ces créances par une imposition concomitante des impôts des particuliers et des professionnels établis dans le cadre d'un contrôle fiscal externe.

Trois mesures illustrent par ailleurs la préoccupation de simplifier le travail des services chargés du recouvrement forcé.

La première concerne l'harmonisation de l'application des pénalités de recouvrement au sein d'une même

population.

Actuellement, en sus des pénalités d'assiette, les contribuables qui paient leurs impôts en retard sont assujettis à des pénalités de recouvrement. Le Livre des procédures fiscales prévoit des pénalités différentes en fonction du comptable qui recouvre:

- 10 % pour les comptables du Trésor;
- 5 % plus un intérêt de retard de 0,4 % par mois, soit 4,8 % par an, pour les comptables des impôts.

Nous nous proposons d'appliquer au retard de paiement de la taxe professionnelle (contribution foncière des entreprises en 2010), la pénalité de recouvrement au taux de 5 % majorée des intérêts de retard, plutôt que la majoration de 10 %. Ainsi, dès que le transfert du recouvrement de la taxe professionnelle sera entièrement assuré par les SIE, les impôts professionnels perçus par ces structures supporteront la même pénalisation de retard de paiement.

Avec cette mesure, la défaillance sera pénalisée non plus en fonction du comptable chargé du recouvrement, mais de la population (particuliers/professionnels).

Cette mesure s'inscrit dans la continuité du transfert du recouvrement aux SIE de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires en 2004, puis de la cotisation minimale de taxe professionnelle en 2008 à l'occasion duquel le régime de pénalisation avait été modifié.

Cette mesure présente l'avantage de la clarté pour les usagers: chaque population a ses propres pénalités, adaptées à ses caractéristiques.

Deuxième mesure de simplification, nous nous proposons d'harmoniser les seuils d'engagement des poursuites, ainsi que les modalités de gestion des délais de

paiement et la gestion des ANV et des cotes irrécouvrables.

Dernier exemple de simplification pour les comptables et simple mesure d'organisation administrative; comme cela existait pour les comptables des impôts, l'autorisation hiérarchique ne sera plus exigée en cas de vente des biens saisis, sauf en cas de risque de troubles à l'ordre public ou sur l'activité du débiteur.

Dans le cadre de la préoccupation de sécurisation des procédures employées, la mise en cause des tiers solidaires par voie d'AMR, dispositif déjà utilisé par les comptables des impôts, sera étendue à ceux du Trésor, qui n'auront, par exemple, plus besoin de recourir au tribunal de grande instance pour faire payer la taxe foncière d'une SCI par ses associés.

De même, le contentieux des oppositions à poursuites sera aligné sur le dispositif le plus sécurisé, qui était celui utilisé par les comptables du Trésor. Le redevable disposera de deux mois pour contester en la forme et au fond chaque acte de poursuite réalisé par les comptables. Au-delà de ce délai, il ne sera plus possible d'y revenir. Cette proposition est le pendant du nouveau schéma de relance.

Enfin, les frais de poursuites seront répercutés sur les redevables en fonction de l'acte diligenté par l'huissier et selon un pourcentage du montant de la créance, avec un plancher de 15 € et un plafond dont le montant reste à déterminer. Il s'agit de simplifier et uniformiser les règles utilisées quels que soient le comptable concerné et l'huissier intervenons (huissier de justice ou du Trésor). Cela contribuera à l'optimisation des coûts de gestion du système, que ce soit pour l'Administration ou les contribuables.

... dont la mise en œuvre s'inscrit dans un calendrier tenant compte d'un certain nombre de contraintes

Tout d'abord, la mise en œuvre de ces propositions nécessite de modifier un nombre important de textes de niveau législatif ou réglementaire, sans préjudice des simples instructions.

Bien que l'entrée en vigueur de ces dispositions soit prévue de façon échelonnée pour tenir compte du rythme de mise en place des services (DDFiP, PRS, SIP), du transfert du recouvrement de la contribution foncière des entreprises vers les SIE et des évolutions informatiques, l'ensemble de ces mesures de niveau législatif seront présentées sous forme de « paquet » dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010, dès la fin de l'année.

Par ailleurs, l'ensemble de ces mesures exige des évolutions importantes dans les applications de recouvrement existantes.

Elles sont d'ores et déjà inscrites dans les plans d'« activité maintenance » pour l'année 2010 et les années suivantes. Ces nouveaux besoins sont directement intégrés dans la nouvelle application RSP qui va précisément prendre en charge le recouvrement forcé en remplaçant RAR et MIRIAM.

Au-delà des aspects juridiques et informatiques, les sujets organisationnels et notamment les aspects « formation » feront l'objet d'une attention toute particulière.

La mission de recouvrement forcé est à la confluence des deux anciennes directions. La réingénierie des process constitue l'un des chantiers emblématiques de la fusion, qui parachève et donne la profondeur nécessaire à la mise en place des nouvelles structures (SIP et PRS).

La concrétisation de ces travaux se traduira, d'une part, en loi de finances rectificative pour 2010 et constituera un acquis de la fusion et, d'autre part, à travers les documents de relance qui seront adressés aux redevables et qui contribueront à fortifier la visibilité et l'identité de la DGFIP.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces mesures nécessitera, en raison du changement culturel et opérationnel qu'elles supposent, le déploiement d'un dispositif d'accompagnement dédié à destination des agents du réseau comptable chargés de les mettre en œuvre.

Enfin, ces travaux ne sont qu'un début. Les réflexions et propositions issues des ateliers menés dans le cadre du document d'orientations stratégiques (DOS) permettent d'ores et déjà d'envisager un second train de mesure d'harmonisation des procédures.

FINANCES PUBLIQUES

La loi organique des finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ?

**Abdelkader BERRADA, Professeur de politique économique et de finances publiques, Université Mohamed V- Rabat
Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°28, 2009**

Telle qu'elle se présente, la loi organique du 26 novembre 1998 relative à la loi de finances apparaît comme l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972.

En s'en tenant dans un premier temps à l'aspect quantitatif, on a effectivement l'impression qu'il s'agit d'une législation financière exhaustive et que par conséquent rien n'est laissé au hasard. La loi organique de finances du 18 septembre 1972 ne comprenait en effet que 28 articles. Celle du 26 novembre 1998, en revanche, comporte 48 articles «bruts» ou 46 «nets», soit 18 articles de plus (après suppression des articles 5 et 10 suite à une décision du conseil constitutionnel). Comme pour prouver qu'on est dans le vrai, on a laissé entendre par ailleurs qu'elle rivalise en épaisseur avec l'ordonnance française du 2 janvier 1959 (portant loi organique relative à la loi de finances), une loi qui compte 46 articles et qui constitue du reste la principale source d'inspiration des services du ministère des finances et de la privatisation.

La loi organique de 1998 se distingue également de celle de 1972 sur un autre plan, à savoir celui de la conformité avec le nouveau paysage institutionnel. Elle est notamment plus en phase avec la constitution du royaume du Maroc de 1996. L'adoption du bicaméralisme

impose un nouveau calendrier budgétaire. L'article 33 stipule à ce propos que « le projet de loi de finances de l'année est déposé dans le bureau de l'une des deux chambres du parlement, au plus tard, soixante-dix jours avant la fin de l'année budgétaire en cours». L'article 34 précise quant à lui le délai imparti à chacune des deux chambres pour se prononcer sur le projet de loi de finances. Une fois saisie du projet dans l'ordre prescrit (chambre des représentants puis chambre des conseillers), chaque chambre dispose d'un délai d'examen de 30 jours. Pour sa part, le timing du budget ne correspond plus à l'année civile depuis 1996/1997 (début janvier/fin décembre). L'article 6 indique à ce sujet que «l'année budgétaire commence le 1er juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante» (ce timing décidé dans la précipitation sous l'effet de mode n'a pas fait long feu).

Les études en matière de finances publiques commandées durant les cinq dernières années au FMI et à la Banque Mondiale qualifient elles aussi de réforme de fond la loi organique de finances de 1998 (le recours du ministère des finances aux experts étrangers à

(*) Mes vifs remerciements au professeur Mohamed Madani et à des cadres du Ministère des Finances pour leurs remarques édifiantes qui ne sont pas restées lettre morte.

tout bout de champ est préoccupant. Ce choix délibéré est lourd de conséquences. F. Oualalou a encore du mal à admettre que le Maroc dispose d'universitaires et de cadres compétents (cf. A. Belal(1982), P. Pascon (1986), G. Corm (1982)). Les experts du FMI parlent ouvertement dans leur rapport de 2005 de «réforme fondamentale de la loi organique relative aux lois de finances intervenue en novembre 1998» (souligné par nous. Plusieurs parties de ce rapport sont plagiées par M. Karim, l'auteur d'un ouvrage récent sur les finances publiques au Maroc). Quant aux experts de la Banque Mondiale, ils écartent l'idée d'une révision immédiate de cette loi au motif qu'elle ne date pas d'il y a longtemps, ce qui implicitement veut dire qu'elle fait toujours l'affaire et qu'un certain nombre de préalables font encore défaut. Ainsi qu'ils le soulignent clairement dans un rapport de 2007, « la loi organique relative à la loi de finances est une loi révisée récemment (loi du 26 avril 1999). Compte tenu de l'organisation du système législatif et de la hiérarchie des normes du Maroc, une telle loi, ayant valeur supérieure à la loi simple, se prête assez mal à des révisions régulières et est censée fournir un cadre stable pour la définition et la gestion des finances publiques. Une révision aujourd'hui, sept ans après une précédente révision, pourrait donc être considérée comme prématurée du simple point de vue juridique sinon politique» (Banque mondiale, 2007).

Cela dit, la question reste posée de savoir si on peut réellement parler de réforme dans le cas précis de la loi organique de finances du 26 novembre 1998. C'est quoi d'abord une réforme? D'après le dictionnaire de la langue française Le Petit Robert, une réforme signifie «un changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs

résultats». Partant de là et excepté l'effort de mise à jour noté auparavant, tout indique que la dernière loi organique ne constitue guère une avancée en ce qui concerne l'organisation, la gestion et le contrôle des finances de l'Etat. Elle présente trois grandes faiblesses qui empêchent de mettre les finances publiques au service d'une croissance durable et soutenue. C'est d'abord une loi marquée au sceau de l'archaïsme et à contre-courant des exigences économiques et financières du XXI^e siècle. C'est ensuite une législation en mal de rigueur et de cohérence. C'est enfin un texte qui s'accommode du laxisme dans sa mise en application.

I. UNE LOI MARQUEE AU SCEAU DE L'ARCHAÏSME

Le texte de 1998 comparé à celui de 1972 auquel il est venu en remplacement présente en principe l'avantage d'être mieux structuré et rédigé. Il comprend en outre un nombre d'articles nettement plus élevé. Compte tenu de ces caractéristiques et du fait d'avoir attendu si longtemps avant de se décider à passer à l'action s'agissant d'une question d'importance, on est porté à croire que la loi organique de 1998 rime avec modernité. Cependant, lorsqu'on l'examine en profondeur, on ne tarde pas à se rendre compte à quel point elle déroge aux normes et aux codes de bonne conduite qu'un état démocratique ou qui aspire à le devenir est tenu d'observer. L'archaïsme de la constitution financière du royaume se reconnaît dans trois dimensions essentielles: la première généalogique, la seconde politique et la dernière comptable.

I.1 La dimension généalogique

A en croire des décideurs publics, la loi organique de 1998 ne se réduit pas à une

simple opération de toilettage (lifting). Elle est à interpréter avant tout comme une opération «d'enrichissement» et d'«actualisation» du texte de 1972 par de «nouveaux apports» qui sont en phase avec l'air du temps. En fait, de quels «nouveaux apports» s'agit-il? Lorsqu'on prend la peine de mettre côte à côte le texte de 1998, celui de 1972 et, enfin, le décret d'application de 1967, ce que malheureusement, sans oublier les experts attirés du FMI et de la BIRD pourtant payés à prix d'or, bon nombre d'universitaires marocains se sont dispensés de faire, on est frappé de constater que le ministère des finances s'est souvent contenté d'intégrer dans le «nouveau» texte des dispositions propres à un décret vieux de trente ans (1967), c'est-à-dire d'un autre âge. 23 articles transposés à l'identique ou légèrement remaniés y ont ainsi pris place seuls (11 articles) ou concurremment avec ceux de la loi organique de 1972 (12 articles). Cela étant, force est de reconnaître que nombreuses sont les dispositions du décret d'application de 1967 à ne pas avoir échappé à l'usure du temps. Cette façon de faire du neuf avec du vieux revient d'ailleurs à rester sourd aux changements positifs qui s'opèrent à l'échelle internationale en matière de conduite des finances publiques. A peine née, la loi organique de 1998 est devenue caduque. La preuve, l'ordonnance française du 2 janvier 1959, qui constitue son référentiel, n'est plus. La loi du 1^{er} août 2001 qui lui a succédé et commencé à s'appliquer en 2006 est unanimement qualifiée de révolutionnaire (La Documentation française, 2005). Dans ces conditions, les arguments invoqués par les experts de la Banque Mondiale à l'appui d'une réforme différée de la loi organique de 1998 manquent de pertinence. Le fait de privilégier une démarche gradualiste à rebours qui consiste à mettre la charrue avant les bœufs laisse le temps aux

résistances de s'organiser et de s'enraciner (globalisation, déconcentration des crédits budgétaires, etc.).

I.2 La dimension politique

A moins de prendre les choses pour ce qu'elles ne sont pas, il importe de relever à ce propos que le texte de 1998 fait peu de cas du pouvoir législatif alors qu'au niveau international la tendance est au renforcement du rôle du parlement en matière de politique financière. Trois indications significatives ne laissent planer aucun doute sur ce sujet.

En premier lieu, la reconduction, en référence à l'article 51 de la constitution, de la clause du rejet de droit par le gouvernement de tout amendement «ayant pour objet soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique». L'article 40 (article 12 d'après le texte de 1972) tel qu'il est formulé et appliqué rend en effet pratiquement impossible la recevabilité des amendements compensés proposés par les parlementaires. Faute d'avoir été assoupli, il s'apparente au Maroc à un droit de veto dont use le pouvoir exécutif en permanence avec pour conséquence un taux d'absentéisme élevé des parlementaires et une désaffection grandissante à l'égard de l'institution. D'ailleurs, quel crédit peut-on accorder aux lois de finances quand souvent le taux moyen de participation au vote des projets ne dépasse pas 20% en commissions et 35% en séances plénières? C'est à croire qu'au pays des contrastes, à part le discours, il n'y a rien désormais qui distingue la gauche de la droite. Deux décennies durant (1977-1998), F.Oualalou, en tant qu'élu, n'avait cessé d'y voir une entrave majeure à l'action du parlement. Paradoxalement, depuis la fin du protectorat, nul autre ministre des

finances du royaume que lui (1998-2007) n'a fait autant mauvais usage de l'article 51 (ex. article 50).

Ensuite, deux dispositions anciennes certes mais modifiées dans un sens régressif conduisent au même résultat.

Primo, le pouvoir exécutif -dont le gouvernement ne forme que la partie visible de l'iceberg - s'est arrogé le droit, en vertu de l'article 45 de la constitution, d'ouvrir en cours d'année des crédits supplémentaires par simple décret «en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national» (article 43). Dans le cadre de la loi organique de finances du 18 novembre 1972, par contre, cette initiative impliquait le dépôt, «immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session de la chambre des représentants», d'«un projet de loi rectificative des finances portant ratification desdits crédits» (article 20). Et une loi de ce genre, faut-il le préciser, est présentée, en partie ou en totalité, dans les mêmes formes qu'une loi de finances de l'année (article 31). La suppression de cette disposition du texte de 1998, qui signe pratiquement l'acte de mort des lois de finances rectificatives et décrédibilise le conseil constitutionnel (article 43), permet ainsi au gouvernement de court-circuiter le parlement et de s'affranchir des règles à observer en pareil cas pour prévenir les risques de dérapage associés à des décisions arbitraires. Dans le même ordre d'idées, donner un chèque en blanc au pouvoir exécutif qui s'en sert à des fins difficiles à décoder («en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national »: qu'est-ce à dire?) ne peut qu'accroître encore plus l'opacité du budget et, partant, la méfiance des citoyens. Pour écarter tout danger, ne fallait-il pas au moins, en prévision d'une ouverture de crédits de ce genre, fixer un plafond à ne pas dépasser?

Secundo, au nom de l'article 45 de la constitution également et dans des circonstances similaires, le pouvoir exécutif se voit accorder la possibilité de créer par décret de nouveaux comptes spéciaux du Trésor. Ainsi qu'il découle de l'article 18 de la loi de 1998 relative à la loi de finances, «les comptes spéciaux du Trésor sont créés par la loi de finances à l'intérieur de l'une des catégories visées à l'article 19... Cette loi prévoit les recettes de ces comptes et fixe le montant maximum des dépenses qui peuvent être imputées sur ceux-ci. Toutefois, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse, de nouveaux compte spéciaux du Trésor peuvent être créés, en cours d'années budgétaire, par décret, en application des dispositions de l'article 45 de la constitution». Comme il ressort de l'alinéa 2, le parlement est tenu non pas d'examiner et de se prononcer sur des initiatives de ce type mais de les ratifier en différé, de répondre amen. En revanche, l'article 6-2 de la loi organique de finances de 1972, à condition d'être interprété correctement, n'excluait pas une marge d'appréciation du parlement («Ces nouveaux comptes spéciaux doivent être repris dans la prochaine loi de finances»).

En troisième lieu, une autre série d'observations confirme le rôle de la cinquième roue du carrosse réservé au parlement dans le domaine financier. L'article 7 de la LOF de 1998 (article 2, alinéa 3 de la LOF de 1972) n'écarte pas la possibilité de voir des dispositions d'ordre financier approuvées au cours d'une année impacter l'équilibre budgétaire les années d'après. Il s'énonce ainsi: «les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées à l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que la dette viagère, aux autorisations d'engagement par anticipation, aux crédits d'engagement et aux autorisations de programme, peuvent

engager l'équilibre financier des années budgétaires ultérieures» (souligné par nous). Même si concernant certaines mesures cette formulation n'a pas gagné en clarté d'une LOF (1972) à l'autre (1998), la question se pose de savoir quel rôle joue le parlement à ce niveau. Certains faits semblent indiquer, pour ce qui est surtout des emprunts et des conventions financières, que le pouvoir du parlement est réduit à sa plus simple expression.

a- L'autorisation d'emprunter pour le gouvernement

Un projet de loi de finances, une fois voté par le parlement, vaut autorisation d'emprunter pour l'exécutif. Celle-ci porte sur les emprunts aussi bien intérieurs qu'extérieurs. Concernant notamment ces derniers, il est spécifié dans chaque loi de finances que «le gouvernement est autorisé à emprunter à l'étranger, pendant l'année budgétaire..., dans la limite du montant de la prévision de recettes inscrites au chapitre ... du budget général: «recettes d'emprunt, contre valeur des emprunts extérieurs». La permission accordée au gouvernement soulève toutefois un certain nombre de questions quant à la réalité du pouvoir du parlement en matière d'emprunts directs en général et extérieurs en particulier.

1- Une première question a trait à l'information communiquée aux parlementaires au sujet des emprunts publics extérieurs. En bonne logique, l'autorisation ne serait justifiée qu'à condition de préparer chaque année, à l'intention des parlementaires, un rapport complet qui dresse la liste des prêts programmés dans le cadre du projet de loi de finances, précise leurs montants respectifs ainsi que les conditions d'octroi et de remboursement et décrit dans le détail les activités qu'ils sont censés

financer. Normalement, cette condition, qui permet aux parlementaires de se prononcer en connaissance de cause, ne devrait pas poser problème du moment que le pouvoir exécutif est tenu de respecter, entre autres, les principes budgétaires d'unité et d'universalité prévus par la loi organique de finances de 1998. En fait, un rapport de cette nature est constamment absent de l'agenda du gouvernement. Résultat, le vote du projet de loi de finances par le parlement est un facteur de risque compte tenu des multiples enjeux du financement extérieur qui ne sont jamais clairement déclinés (la morasse distribuée au compte-gouttes et souvent en retard n'a rien d'un rapport en bonne et due forme: elle renseigne sur les charges de la dette amortissable et de la dette flottante uniquement). D'ailleurs, en dépit de la discrétion associée à leur octroi, il s'est révélé que certains prêts de la BIRD/AID ont été accordés et réalisés au mépris de la souveraineté culturelle du pays (alpha, etc.) alors que d'autres sont du type non concessionnel malgré qu'ils aient servi à financer des biens et services publics mondiaux (santé, éducation, eau, etc.)(A. Berrada, 2004) ou essentiel à la satisfaction des besoins alimentaires de la population (blé, etc.) (F.Oualalou, 2002).

2. Une seconde question tout aussi importante porte sur le silence de la loi organique de finances en cas de dépassement des prévisions budgétaires en matière d'emprunts extérieurs. Concrètement, il s'agit de savoir si le gouvernement peut contracter un emprunt extérieur même s'il n'a pas été prévu dans le cadre d'une loi de finances, autrement dit sans avoir obtenu au préalable le feu vert du parlement. A la lecture de la loi de finances, on en déduit clairement que l'autorisation accordée au gouvernement est restrictive en ce sens qu'elle ne joue qu'à hauteur du montant des emprunts extérieurs plafond arrêté au

titre d'une année civile. Il arrive pourtant que le montant effectif soit, à des degrés divers, en dépassement par rapport au montant prévisionnel. Sans remonter loin dans le temps, ainsi en est-il des années 2003 et 2005 où le taux de dépassement atteint respectivement 108,6% et 6,7%. Il y a tout lieu de croire que, durant la période 1998-2007, les emprunts obligataires émis sur le marché financier international, qui ont porté sur des montants élevés (1,038 milliards d'euros et 200 millions\$), ont été programmés en marge des lois de finances 1997/1998, 1998/1999, 2003 et 2007 (même quand les réalisations sont en deçà des prévisions, là aussi l'écart vaut explication. La loi de règlement souvent présentée et votée hors délai se contente de relever la différence mais ne propose aucune explication ni n'analyse les conséquences). Dès lors, quand la cour des comptes ne parvient même pas à établir l'existence d'une telle dérive ou évite d'en parler, on se demande à quoi elle sert au juste!

3. La troisième question touche, elle, à l'étendue du périmètre de l'autorisation d'emprunter.

L'autorisation se limite aux emprunts prévus dans le cadre du budget général. Quant aux emprunts garantis par l'Etat au profit des entreprises et établissements publics (EEP) et des collectivités locales, ils sont exclus du périmètre de la loi de finances et échappent de ce fait à l'examen et au vote du parlement (hors budget). Ceci revient à laisser le pouvoir exécutif en décider librement. Cette catégorie d'emprunts est pourtant loin d'être négligeable. En 2007, sur un total de nouveaux engagements publics extérieurs de 30,3 milliards de dirhams, 13,5MDH soit 44,6% sont imputables aux EEP.

Une logique de cette sorte qui consiste à mettre le parlement à l'écart des décisions prises en matière d'évaluation et de programmation des emprunts publics extérieurs garantis est lourde de conséquences pour autant qu'elle en cache une autre. Celle-ci conduit, au contraire, à impliquer le parlement, à solliciter son approbation quand il s'agit de voler au secours des entreprises défailtantes, d'en faire supporter le coût à la collectivité en le budgétisant.

Ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'article 7 de la loi organique de 1998, les emprunts publics extérieurs garantis, entre autres, sont susceptibles de peser en différé sur l'équilibre des finances publiques. Les charges potentielles, qui sont exclues délibérément des prévisions budgétaires de l'année d'octroi de l'emprunt garanti, se transforment en charges réelles pour l'Etat chaque fois qu'une entité publique se montre incapable de faire face à ses échéances. Et comme au Maroc les entreprises publiques qui ne parviennent pas à rembourser leurs dettes extérieures sont relativement nombreuses, le budget général s'en ressent durablement. Ce résultat est, à n'en pas douter, indissociable de l'aléa moral (moral hazard). A partir du moment où les prêts contractés jouissent souvent de la garantie de l'Etat et que ce dernier s'érige en débiteur en dernier ressort, les entreprises publiques sont incitées à prendre trop de risques en engageant des opérations hasardeuses qui échappent à l'examen et au contrôle du parlement. En dépit de la fréquence et de l'ampleur des opérations refinancées de ce type, les auteurs anonymes d'un ouvrage sur « le budget de l'Etat » publié en 2004 par le Ministère des finances et de la privatisation se sont par contre évertués à banaliser les conséquences prévisibles sur le budget général des « garanties accordées par l'Etat » (article 7 de la LOF 1998) qui sont interprétées uniquement

comme une exception à la règle de l'annualité.

b- L'approbation des «traités engageant les finances de l'Etat»

En plus des emprunts publics extérieurs garantis, d'autres mesures d'ordre financier prises à l'initiative du pouvoir exécutif finissent elles aussi par «engager l'équilibre financier des années budgétaires ultérieures», ceci pour ne pas dire grever le budget de l'Etat. La Constitution de 1996 comparée à celle de 1992 traduit en termes clairs l'obstination du pouvoir à dépouiller le parlement de ses prérogatives financières quitte à l'impliquer et lui dicter un vote sur mesure quand les choses tournent mal.

L'article 31, alinéa 2, de la Constitution de 1992 stipulait en effet que «Il (Le Roi) signe et ratifie les traités. Toutefois les traités engageant les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés sans l'approbation au préalable de la Chambre des Représentants» (souligné par nous).

A vrai dire, pour une raison ou pour une autre, le parlement était mis dans l'impossibilité d'exercer ce droit. A. Kadiri, à qui revient le mérite d'avoir abordé ce problème en 1996 dans un article passé inaperçu, n'a pas manqué de faire remarquer que «si la prérogative de la Chambre des Représentants en matière de traités engageant les finances de l'Etat est bien constitutionnalisée, il n'en demeure pas moins qu'elle va s'amenuisant» (A. El Kadiri, 1996). D'après cet auteur, plusieurs raisons en sont à l'origine: «cela tient, d'une part, à un accroissement des pouvoirs reconnus par la Loi fondamentale à l'exécutif et à l'interprétation qui a été faite de l'article 31, d'autre part, à l'interprétation restrictive par l'exécutif et par la jurisprudence constitutionnelle. L'ambiguïté de la notion de traités engageant les finances de l'Etat est pour quelque chose». Plus récemment, M.

Madani, qui s'est avisé de reposer la question de «la dimension internationale des finances publiques et de la marginalisation du parlement en matière de politique publique financière», penche pour une explication du même type (M. Madani -2008).

Toujours est-il que la traduction dans les faits d'une «volonté d'extension du contrôle parlementaire dans le domaine international» nécessite selon A. Kadiri le remplacement de «cette formule obsolète» « par des termes dénués de toute équivoque». Cet auteur reste néanmoins convaincu qu'«au-delà du souci de clarté, de précision voire d'équilibre, il s'agit avant tout d'un choix politique».

La substitution de la Constitution de 1996 à celle de 1992 pouvait laisser croire à la réussite de l'entreprise. En fait, il se trouve que la nouvelle loi fondamentale -à laquelle les partis de gauche avaient contre toute attente apporté leur soutien actif et dont ils n'ont pas réclamé depuis la révision - marque un net recul en matière des pouvoirs financiers du Parlement composé désormais de deux chambres avec un effectif de 600 élus, pour la plupart de fins connaisseurs en collections CD & YSL. Comme on peut s'en rendre compte, l'article 31 alinéa 2 ne fait plus expressément mention du parlement (Chambre des Représentants): «Il (Le Roi) signe et ratifie les traités. Toutefois, les traités engageant les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés sans avoir été préalablement approuvés par la loi» (souligné par nous). C'est reconnaître que le Parlement est traité comme quantité négligeable. Qui plus est, on n'est pas loin de penser qu'il s'agit d'une institution gadget, d'un article de vitrine. La preuve, on n'a pas cherché à le mettre en condition de se rendre utile à la collectivité nationale. A cause de cela, il coûte excessivement cher aux

contribuables, matériellement et moralement.

Le parlement n'a eu son mot à dire sur l'accord de libre échange Maroc-Union Européenne ni durant la phase de négociation ni au moment de sa ratification et ce contrairement à la démarche adoptée par les pays de l'Union. Pourtant les retombées financières de cet accord sur le budget de l'Etat sont prouvées et l'enjeu crucial. A elles seules, les moins-values fiscales consécutives au démantèlement tarifaires se chiffrent à plusieurs dizaines de milliards de dirhams et les solutions alternatives envisagées en vue de compenser ce manque à gagner sont avant tout d'ordre politique. Justement, les choix budgétaires arrêtés et mis en œuvre depuis le début du nouveau siècle portent fortement la marque des dispositions propres à cet accord et il se révèle à l'expérience que celles-ci répondent, et de loin, plus aux intérêts de l'Europe qu'à ceux du Maroc. Plus récemment, l'accord de libre échange Maroc-USA a été de nouveau l'occasion pour le pouvoir exécutif d'ignorer l'existence du parlement et de ne prêter attention qu'à la CGEM. Là aussi, les implications financières de cet accord pour le Maroc ne sont pas à sous estimer.

1.3 La dimension comptable

Sur ce plan, lui aussi capital, on a opté pour le statu quo dans un domaine en pleine mutation. Tout comme la loi organique de 1972, celle de 1998 s'en tient à un seul et unique mode d'enregistrement des opérations financières de l'Etat, à savoir le système de comptabilité budgétaire. On s'en rend compte à la lecture de l'article 8 de la loi organique de 1998 qui stipule en effet que «les recettes sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont encaissées par un

comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année quelque soit la date de la créance» (cf. aussi article 23 de la loi organique de 1972). A vrai dire, et cette fois-ci encore le silence du conseil constitutionnel donne à réfléchir, l'article 8 est l'exacte reproduction de l'article 16-2-3 de l'ordonnance française de 1959, sauf que ce texte de base a fait place en France en 2001 à une nouvelle loi qui substitue la logique de résultats à la logique de moyens et accorde une importance jugée nécessaire à la comptabilité patrimoniale.

La comptabilité budgétaire est par définition une comptabilité de caisse qui retrace l'exécution des recettes et des dépenses au fil des encaissements et décaissements. Une comptabilité de ce type, pourvu qu'elle soit correctement appliquée, n'est pas dénuée d'intérêt. En enregistrant les mouvements de trésorerie au moment où ils interviennent, elle permet de connaître à tout instant la situation de trésorerie de l'Etat et d'éclairer les choix à court terme. Son utilité ne va cependant pas au-delà. Les informations qu'elle livre se limitent aux flux financiers à l'exclusion des stocks. Concrètement, cela signifie qu'elle est incapable de décrire précisément l'état du patrimoine de l'Etat, de ses créances et de ses dettes ou de ses engagements vis-à-vis des tiers, et elle ne peut fournir que des renseignements lacunaires sur les coûts des politiques publiques. Elle n'apporte ainsi qu'une faible contribution aux autorités et aux gestionnaires pour apprécier la soutenabilité des politiques budgétaires et l'efficacité de la gestion». Pour toutes ces raisons, la comptabilité de caisse ne peut s'avérer utile qu'une fois complétée par une comptabilité d'exercice

ou de droits constatés. Comme le souligne G. Orsoni, une comptabilité patrimoniale consiste «à rattacher à une année déterminée tous les droits constatés et toutes les dépenses engagées en application de la loi de finances de cette même année, quelle que soit la date effective du recouvrement des recettes ou du paiement des dépenses». Ceci revient donc à comptabiliser la dépense au moment de la naissance des droits plutôt que du décaissement. Ce mode d'enregistrement est réputé avantageux au motif qu'il permet, «d'une part, de stabiliser les règles d'imputation, ce qui rend le budget plus contrôlable et plus transparent et, d'autre part, de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des engagements de l'Etat» (idem. p.232). Grâce à une comptabilité de cette nature, il devient possible de connaître ce que l'Etat possède, ce qu'il doit et ce qu'il peut être amené à payer dans le futur.

Les services du ministère des finances ont depuis 1999 notamment pris conscience des limites du système comptable appliqué au Maroc et cherché à y remédier sans toutefois y parvenir jusqu'à présent. Ils ont fini par admettre que «le cadre comptable actuel, constitué d'une simple nomenclature de conception très ancienne, se limite à l'enregistrement des opérations dans la seule optique «encaissement/décaissement». En outre, la nomenclature comptable en vigueur ne s'articule, ni avec les normes de la comptabilité nationale, ni avec celles des collectivités locales et des établissements publics et ne permet pas de ce fait la production de bilans consolidés du secteur public, très utiles dans l'élaboration des politiques économiques et sociales». En clair, la comptabilité budgétaire associée à la loi organique de finances de 1998 empêche de «retracer de manière fidèle et exhaustive les opérations de l'Etat», de «donner une image exacte de l'activité

de l'Etat par l'introduction de la comptabilité patrimoniale», «d'améliorer les performances en matière de suivi et de contrôle des opérations financières et comptables de l'Etat», «de faciliter l'intégration des activités de l'Etat dans les comptes de la nation» et de «produire dans les délais requis une information fiable et pertinente pour les besoins internes de l'Administration et pour les besoins d'études et d'analyses sur le plan national et international».

Sans être l'équivalent d'une comptabilité d'exercice en bonne et due forme, le plan comptable d'Etat, enfin prêt en 2002, n'a jusqu'à présent connu aucun début d'application. Lors du colloque sur la réforme des finances publiques au Maroc, organisé à Rabat le 16-17 septembre 2007, les ministres des finances et de la fonction publique se sont contentés de mentionner à ce propos qu'«un nouveau plan comptable de l'Etat a été adopté par le Conseil National de la Comptabilité, pour mettre en place une comptabilité d'exercice, permettant de retracer fidèlement les opérations de l'Etat y compris celles afférentes à son patrimoine» (RFFP, n°102, p.15). Sans aucun doute, l'équipe au pouvoir depuis 1998 et les technocrates qui s'y affairant autour vivent en permanence dans la crainte de devoir un jour rendre des comptes de leur mandat. Les finances publiques examinées à la lumière d'une comptabilité patrimoniale même simplifiée risquent de se révéler en mauvais état durant la décennie 1998-2007 et un résultat pareil est tout sauf rassurant pour la gauche officielle. Depuis 1999 en particulier, les finances du royaume subissent l'effet conjugué de plusieurs phénomènes pervers, à savoir:

-un appauvrissement des actifs de l'Etat en conséquence d'une privatisation sous tous azimuts des grandes entreprises publiques les plus rentables, ce qui s'est

traduit par un net repli de la part de la valeur ajoutée du secteur des entreprises publiques qui a été divisée par deux en moins d'une quinzaine d'années et ramenée à 7,5% du PIB en 2006 contre 10% en 2002 et 18% durant les années quatre-vingt ;

-l'affectation d'une proportion élevée des recettes exceptionnelles de ce type à des activités d'une utilité économique et/ou sociale douteuse ;

-une nette détérioration de la qualité des services publics de base dont restent exclues d'ailleurs de larges couches de la population ;

-l'accumulation d'un stock élevé d'engagements hors budget estimé par défaut à 40% du PIB et composé notamment de l'encours de la dette publique garantie, des créances en souffrance d'organismes financiers publics et d'arriérés sociaux non encore apurés par de nombreuses entreprises publiques au titre de la part patronale (provisionnement insuffisant des caisses de retraite).

Ainsi, à défaut d'une comptabilité patrimoniale, la logique de moyens prévaut toujours en matière de politique budgétaire. Quant à la logique de résultats qui, elle, est basée sur des objectifs précis et clairement affichés, son existence au Maroc n'est guère établie excepté au niveau du discours officiel dont le numéro 102 de la revue française de finances publiques s'en fait l'écho.

II. UNE LOI ORGANIQUE EN MAL DE RIGUEUR ET DE COHERENCE

Comme il a déjà été souligné, la loi organique de 1998 s'inspire largement de l'ordonnance française du 2 janvier 1959. En réalité, il s'agit plutôt d'une transposition tronquée. Concernant en particulier l'exigence de rigueur et de cohérence communément admise en la

matière, les pouvoirs publics ont préféré laisser les choses dans un flou artistique quitte à sacrifier le fond à la forme. Les ressources et les charges de l'Etat, deux pièces maîtresses de l'édifice budgétaire, échappent ainsi à une définition claire et précise. A moins de se fier au formalisme juridique ou de forcer le sens de certaines dispositions des lois organiques de 1972 et de 1998, leur nature autant que leur structure ne sont guère spécifiées comme il se doit.

II.1. Pour ce qui est dans un premier temps des ressources de l'Etat, l'article 11 de la loi organique se contente d'en dresser la liste. Celle-ci semble cependant plus complète et donc apparemment conforme à la règle d'universalité budgétaire. Mis à part un certain nombre de rubriques reprises de la loi organique de 1972, il est désormais question non pas uniquement des impôts mais aussi des taxes, non pas uniquement des revenus du domaine mais également du produit de cession de biens meubles et immeubles, non pas uniquement des remboursements des prêts et avances mais aussi des intérêts y afférents. A la lecture de l'article 13, on apprend aussi que les ressources de l'Etat correspondent en fait à celles du budget général.

Toujours est-il qu'au Maroc la définition des ressources de l'Etat, en étant ramenée à une simple énumération, tranche avec l'approche standard, celle notamment adoptée en France (l'ordonnance de 1959 et la loi de 2001). Compte tenu des normes en vigueur ailleurs qu'au Maroc, les ressources de l'Etat présentent la particularité d'être permanentes, c'est-à-dire définitives ou ordinaires. Il s'en suit que «le produit de cession de biens meubles et immeubles» (recettes de privatisation) et les «fonds de concours, dons et legs», des ressources qui ne sont pas faites pour durer et revêtent en tout cas un caractère

exceptionnel, n'ont pas de place à ce niveau. Il en est de même du «produit des emprunts» en particulier ou des ressources d'emprunts et de trésorerie en général. Et pour cause: la banalisation des ressources exceptionnelles, qu'on ne prend plus soin de distinguer des ressources ordinaires, comporte surtout le risque d'éviter d'entreprendre une réforme fiscale adéquate, de se laisser aller à la facilité en matière de dépenses publiques et de pénaliser ainsi les générations futures. La privatisation notamment implique la vente d'un actif, pour cette raison les recettes qui en découlent ne peuvent être considérées comme des recettes permanentes. Autrement, la comparaison des dépenses permanentes de l'Etat à des ressources gonflées à dessein et qui regroupent l'ensemble des revenus abstraction faite de leur nature conduit automatiquement à minorer artificiellement le gap de financement et à faire croire qu'un dérapage des comptes publics est plus qu'improbable.

II.2. Les charges de l'Etat, qui comprennent les dépenses du budget général et des comptes spéciaux du Trésor, pèchent elles aussi par un défaut de rigueur manifeste. Leur nature n'est à aucun moment précisée, ce qui entretient la confusion et laisse entendre qu'il pourrait s'agir de charges définitives et/ou provisoires (LOF de 1998, articles 12, 13, 14, 15 et 16). A vrai dire, une stricte observance des normes admises en la matière n'autorise la prise en compte que des charges permanentes.

Le défaut de rigueur doublé d'un défaut de cohérence, une caractéristique propre à la loi organique de 1998, c'est la porte ouverte à tous les abus. En favorisant des pratiques de débudgétisation, voire de budgétisation hors norme, souvent en réponse à des considérations d'ordre politique, l'Etat s'affranchit de règles

financières de base. La méthode employée pour y parvenir est tantôt brutale, tantôt sournoise.

II.3 Ainsi en est-il tout d'abord de la transformation du Fonds Hassan II pour le développement économique et social d'un compte spécial du Trésor en établissement public. La lutte pour le contrôle des recettes de privatisation, devenues importantes depuis 1999, ne semble guère étrangère à une telle décision. Elle a eu pour conséquences d'affaiblir encore plus le rôle du parlement et de rendre le gouvernement incapable de veiller à une application correcte des principes d'unité et de non affectation ou d'imprimer aux finances publiques une orientation positive.

Indépendamment de l'opportunité d'une telle décision qui prête à équivoque, la création de ce fonds s'est effectuée au départ dans le respect des dispositions prévues dans le cadre des articles 9, 18 et 19 de la loi organique relatives aux lois de finances de 1998. Elle relève s'agissant de l'article 9-3 des exceptions au principe de non affectation. Après une période d'hésitation, il a été décidé de lui affecter à partir de 2001 la moitié des recettes générées par la privatisation. En laissant de côté l'emploi réservé à des ressources exceptionnelles substantielles, cette option ne soulevait pas d'objections tant que le Fonds Hassan II avait le statut de compte d'affectation spéciale du Trésor. Par contre, à partir du moment où il est devenu un établissement public d'un genre spécial, qu'il n'a plus de place au niveau du budget de l'Etat et échappe de fait à la sphère d'activité du parlement tout comme au contrôle de la cour des comptes et de l'inspection générale des finances, l'affectation à son profit de 50% du produit de cession d'actifs publics n'a plus de raison d'être. Dans le cas précis, les fondamentaux budgétaires, à savoir les principes d'universalité, d'unité et de non

affectation ont tout simplement été ignorés. Ce Fonds, une fois érigé en établissement public touche-à-tout, ne faisait plus partie du périmètre budgétaire et donc des exceptions à la règle de non affectation. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire attentivement l'article 9 de la loi organique de 1998 qui s'énonce ainsi: «Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses.

Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein dudit budget général et desdits comptes spéciaux» (souligné par nous).

II.2. La débudgétisation hors norme présente une autre forme dont on a cependant du mal à croire qu'elle sort de l'ordinaire. Il est précisément question du compte d'affectation spéciale dénommé à l'origine (1993) «Fonds spécial pour l'extension et la rénovation des juridictions», puis «Fonds spécial ...et des établissements pénitentiaires en 1998 et, enfin, «Fonds spécial pour le soutien des juridictions et des établissements pénitentiaires» en 2004. Ce compte devait répondre en principe à l'impératif d'extension et de remise en état des juridictions et des établissements pénitentiaires afin d'améliorer leur fonctionnement. L'état de délabrement et de sous-équipement des prisons et de nombreux tribunaux du royaume n'est plus à démontrer. Il en est de même du faible taux d'exécution des jugements rendus par les tribunaux auquel s'ajoute le surpeuplement des prisons (moins de 2m²/détenu) et une sous alimentation chronique des détenus (une dotation

budgétaire de 5 dirhams par jour, soit l'équivalent en termes de pouvoir d'achat de moins d'un litre de lait frais). L'affectation de 40% en 1993, de 60% en 1998 et de 65% en 2003 « du produit des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions, des frais de justice et de la taxe judiciaire» devait normalement aider à faire face à ces difficultés. Les mesures d'intéressement des agents de recouvrement des créances de l'Etat à ce titre et de prise en charge des frais de transport devaient elles aussi améliorer les ressources destinées à ce compte spécial.

Sans préjuger des résultats obtenus et qui sont d'ailleurs difficiles à connaître avec un degré de précision suffisant en l'absence d'un plan comptable d'Etat, il y a toutefois lieu de croire que jusqu'en 2003 ce compte s'inscrivait parfaitement dans le cadre des exceptions à la règle de non affectation. A partir de 2004, en revanche, plusieurs indices laissent à penser que ce compte empiète sur le budget général du ministère de la justice qui gagne de ce fait plus en opacité. D'une part, les activités à financer sont plus nombreuses et devraient relever pour certaines d'entre elles du budget général. C'est notamment le cas des dépenses de construction des tribunaux et des prisons, de formation des magistrats, des personnels des juridictions et des établissements pénitentiaires, des frais d'achat et d'utilisation des moyens de transport nécessaires au fonctionnement de ces institutions. D'autre part, la nature exacte des opérations relatives à ce compte d'affectation spéciale, qui sont présentées en vrac et n'obéissent donc à aucune classification standard, reste parfois à déterminer. A titre d'exemple, à quoi correspondent les «frais des études», «les frais de justice en matière pénale»? Par ailleurs, la question se pose de savoir comment va-t-on pouvoir financer autant d'activités alors que la part affectée du

«produit des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions, des frais de justice et de la taxe judiciaire» n'excède pas 65% depuis 2003? Après tout, l'abrogation en 2004 du «Fonds spécial pour l'extension et la rénovation des juridictions et des établissements pénitentiaires» et la création d'un «Fonds spécial pour le soutien des juridictions et des établissements pénitentiaires» ne sont-elles pas à mettre en rapport avec les événements de Casablanca du 16 mai 2003? A partir du moment où l'on s'accorde à reconnaître qu'une justice à deux vitesses n'est plus de mise dans un Etat de droit, ce compte spécial du Trésor d'une nature opaque «black box» n'a plus de place dans le budget public

II.4. L'intégration au budget général de dépenses de fonctionnement exceptionnelles qui pèsent de plus en plus lourd donne aussi à réfléchir.

En vertu de l'article 14 de la loi organique de finances de 1998, «les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles» font partie intégrante des dépenses de fonctionnement. L'article 42 indique pour sa part qu'«un chapitre spécial qui n'est affecté à aucun service est ouvert pour les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles en ce qui concerne le titre I du budget général» et que «des prélèvements peuvent être opérés en cours d'année sur ce chapitre pour assurer, par un crédit supplémentaire, la couverture de besoins urgents ou non prévus lors de l'établissement du budget».

La note de présentation de la loi de finances nous apprend que cette composante du budget général englobe deux catégories de dépenses nommément désignées: d'une part, «les dépenses exceptionnelles et les dépenses imprévues pouvant apparaître en cours d'année» et,

d'autre part, les dépenses «d'apurement des arriérés». Cette ventilation est toutefois perdue de vue en matière de chiffrage des crédits correspondants. Dans ce cas, on se contente d'une présentation agrégée, ce qui revient à sacrifier la transparence des comptes budgétaires.

Au niveau du tableau des charges et ressources du Trésor également, les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles sont purement et simplement noyées dans la rubrique «autres biens et services».

L'importance prise par cette catégorie de dépenses de fonctionnement nécessite qu'elles soient clairement mises en évidence. Des statistiques inédites que les services du ministère des finances préfèrent taire révèlent en effet qu'elles représentent 14,1% des dépenses «autres biens et services» en 2003 (3,150 milliards de dirhams prélevés) contre 12,3% une année auparavant (2,620 MDH). Et pour cause: leur composition détaillée qui n'est jamais rendue publique permet de conclure qu'elles sont pour l'essentiel l'expression de dérives technobureaucratiques et/ou institutionnelles.

Tout d'abord, plus de la moitié des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles s'expliquent par des dérives technobureaucratiques. Ainsi en est-il des allocations destinées à l'apurement des arriérés de consommation et à l'octroi de subventions courantes additionnelles à des administrations et/ou établissements publics.

Les arriérés de biens et services courants viennent chaque année en dépassement des crédits ouverts à ce titre par la loi de finances et qui sont régulièrement revus à la hausse. Leur persistance est la preuve que l'Etat vit au-dessus de ses moyens et qu'il s'agit

principalement de consommations à des fins privées (redevances d'eau, d'électricité, de téléphone, carburant, transport, etc.). Les engagements pris officiellement d'y mettre un terme ne sont jamais tenus. Ainsi, le projet de loi de finances pour l'année 1998/1999 a normalement été conçu de telle sorte «à éviter tout risque de reconstitution d'arriérés du fait de l'insuffisance des crédits inscrits au titre de certaines rubriques de dépenses. C'est le cas notamment des consommations d'eau et d'électricité, des redevances de télécommunications, des services de transport, etc.». Dans le projet de loi de finances pour l'année 2002, les pouvoirs publics ont cependant reconnu que le problème des arriérés de paiement reste posé, ce qui les a conduit à «adopter pour les crédits afférents à certaines rubriques sensibles telles que les redevances de télécommunication, les dépenses d'eau, d'électricité, de transport, de loyers d'impôts et taxes, etc. un mode de gestion propre à éviter la résurgence des arriérés qui avaient fortement perturbé l'exécution du budget dans le passé». Il se trouve toutefois qu'en 2003 le stock des arriérés de fonctionnement en instance à la TGR, ceci sans compter les arriérés de l'administration, dépasse encore les niveaux planchers des années 1998/1999 et 1999/2000.

Quant aux subventions additionnelles sans cesse renouvelées, elles sont à rattacher à une gestion anarchique de bon nombre d'entreprises publiques et à l'échec d'opérations de redressement menées fréquemment sans aucune préparation sérieuse.

Les dérives institutionnelles occasionnent elles aussi des dépenses budgétaires exceptionnelles en nette augmentation. Parce qu'elle échappe en permanence au contrôle aussi bien de l'inspection générale des finances que de

la cour des comptes, la gestion des crédits budgétaires affectés aux deux provinces sahariennes du Maroc anciennement colonisées par l'Espagne saigne à blanc les finances publiques et aggrave les déséquilibres régionaux autant que la fracture sociale. Le fait de réduire les droits de l'homme à l'indemnisation d'anciens détenus qui se sont engagés, à leur corps défendant, à ne plus intenter de procès à l'Etat ou dénoncer ses agissements chaque fois qu'ils seront jugés anti-démocratiques n'est pas lui aussi sans pénaliser la masse des contribuables en général et les populations marginalisées en particulier...

Officiellement, les dépenses de fonctionnement exceptionnelles n'ont pas d'existence propre en dehors des «dépenses imprévues et des dotations provisionnelles». Dans les faits, le périmètre des dépenses de cette nature s'étend dans la plus grande discrétion aux charges communes de fonctionnement. Il s'agit plus précisément des «dépenses diverses et exceptionnelles» dont on ignore cependant la composition. Celles-ci apparaissent négligeables lorsqu'on ne prend en compte que les prévisions initiales. En revanche, cette appréciation ne résiste guère à l'examen lorsqu'on se base sur les prévisions actualisées dont elles sont couramment l'objet. Leur part exprimée en pourcentage des charges commune de fonctionnement passe ainsi d'un cas à l'autre de 1,99 à 10,7 en 2001 et de 3,2 à 14,0 en 2002. Leur montant n'atteint d'après les prévisions initiales que 222 millions de dirhams en 2001 et 283 MDH l'année suivante. Les prévisions actualisées en cours d'année le portent respectivement à 1319 et 1283 MDH, soit 5,9 et 4,5 fois plus.

III. UNE APPROCHE BIAISEE D'ETABLISSEMENT DES PREVISIONS BUDGETAIRES

Le défaut de rigueur qui caractérise la loi organique des finances de 1998 s'agissant notamment de la définition des ressources et des charges de l'Etat est exploité par les services du ministère des finances dans le but de réduire artificiellement le déficit budgétaire. Rapporté au PIB, celui-ci ne doit pas dépasser 3% sur la base des recommandations des instances financières internationales. Pour y parvenir, et sans que cela soit rendu public, la tendance est, d'une part, à gonfler les recettes ordinaires et, d'autre part, à comprimer les dépenses d'investissement et à tabler sur une variation des arriérés à somme nulle. Lorsqu'on se rend par ailleurs compte du déficit de professionnalisme de l'administration économique et financière marocaine, on ne peut guère se hasarder à qualifier les prévisions budgétaires de fiables et la conduite de la politique économique d'adéquate.

III.1. Normalement, qui dit recettes ordinaires dit recettes permanentes ou définitives sans plus. Au Maroc, cependant, on y intègre aussi des recettes exceptionnelles ou provisoires en invoquant le principe d'unité budgétaire.

Les recettes de privatisation forment une composante des prévisions budgétaires depuis 1992. A partir de 1999 surtout, elles portent sur des montants élevés au point d'atteindre 19,3% des recettes budgétaires prévisionnelles en 2001. Malgré la décision prise durant cette année d'affecter désormais la moitié des revenus de cette catégorie au Fonds Hassan II, le ministère des finances fait comme si de rien n'était et continue à les comptabiliser dans leur intégralité.

Résultat, le déficit budgétaire prévisionnel s'en trouve réduit d'autant. Bien plus, l'effet positif du produit de cession d'actifs publics se manifeste d'abord au niveau du solde ordinaire. Un solde courant excédentaire à la faveur de recettes exceptionnelles limite le recourt à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement et signifie en même temps que le déficit budgétaire ne présente pas de risques.

L'élargissement du champ d'application des recettes exceptionnelles à certains comptes spéciaux du Trésor à partir du deuxième semestre 2000 permet lui aussi de gonfler artificiellement, quoiqu'à un degré moindre, le solde ordinaire. Il s'agit plus précisément des recettes du fonds spécial routier créé en 1995. Quant aux recettes du fonds de soutien des prix, elles produisent à peu de chose près un effet neutre sur le solde ordinaire dans la mesure où elles servent à financer des dépenses courantes d'un montant généralement équivalent.

III.2. La réduction artificielle du déficit budgétaire prévisionnel résulte en second lieu d'un traitement comptable peu orthodoxe des dépenses d'investissement.

A la lecture des articles 46, 25 et 22 de la loi organique des finances de 1998, il se dégage que les dépenses d'investissement du budget général regroupent trois composantes: à savoir, les crédits de paiement au titre d'un exercice budgétaire (n), les crédits reportés de l'année écoulée (n-1) et les fonds de concours qui s'y rattachent (n). Le tableau des charges et ressources du Trésor (hors TVA des collectivités locales) semble cependant indiquer que l'évaluation des dépenses en capital ne repose pas sur une base similaire. Le ministère des finances s'en tient sur ce plan à une présentation agrégée, ce qui

empêche de connaître avec précision leur composition. En outre, leur montant corrigé (non compris les investissements du fonds spécial routier) est inférieur d'environ 10% en moyenne aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances. Le taux de contraction moyen s'élève même à 33% en référence à une budgétisation des dépenses d'investissement conforme aux dispositions de la loi organique. On peut supposer que le montant prévisionnel correspond, dans le premier cas, non pas aux crédits de paiement ouverts mais aux crédits engagés et visés et, dans le second cas, à la somme du gros des crédits de report (loi de finances de l'année n-1) et d'un peu plus de la moitié seulement des crédits de paiement (loi de finances de l'année n) soit concrètement aux dépenses d'investissement ordonnancées ou émises. Cette méthode inavouée de compression artificielle du déficit budgétaire prévisionnel traduit l'incapacité de l'Etat à garantir une gestion efficiente des crédits d'investissement qui sont pourtant modiques. En témoigne tout d'abord la proportion jugée élevée des crédits de paiement non engagés et visés et qui de ce fait ne pourront pas être reportés (10% en moyenne). En témoigne ensuite la proportion excessive des crédits de paiement engagés et visés mais non encore ordonnancés et qui de ce fait pourront être reportés sur l'année suivante (45-50%). Ceci signifie que le taux d'émission/mandatement des crédits de paiement ouverts par la loi de finances au titre des dépenses d'investissement ne dépasse pas 50% en moyenne. Bien plus, au Maroc, et contrairement à ce qui ressort du tableau des charges et ressources prévisionnelles du Trésor, un ordre de paiement n'est guère synonyme de paiement effectif dans les délais.

III.3. En effet, telles que les prévisions budgétaires sont établies, le solde du budget général, structurellement

déficitaire, se confond fréquemment avec le besoin de financement du Trésor (déficit budgétaire base ordonnancement = déficit budgétaire base paiement). Tabler sur une variation des arriérés égale à zéro revient à dire que le Trésor est en mesure de régler sans retard les dépenses budgétaires émises dans leur intégralité. Ceci peut vouloir dire aussi que si des arriérés venaient à s'accumuler dans le courant de l'année, ils seront apurés complètement à la fin de la même année. Cette approche à usage interne conduit à minorer le déficit budgétaire prévisionnel. Elle n'est pas sans comporter de risques. Pour autant que les arriérés forment une composante structurelle du budget, à défaut d'une gestion saine et responsable des finances publiques, leur prise en compte au niveau des prévisions financières s'avère nécessaire. Durant la dernière décennie, et d'une façon beaucoup plus marquée que par le passé, les arriérés s'expliquent par des choix budgétaires favorables au financement de dépenses permanentes croissantes, ordinaires pour l'essentiel, par des recettes exceptionnelles. Cela étant, il suffit que les opérations de privatisation programmées dans le cadre d'une loi de finances soient différées, ce qui est loin d'être une simple hypothèse, pour que les impayés s'accumulent et que l'on soit amené à attendre l'année ou les années d'après pour pouvoir les régler. Même en cas d'apurement, il a été constaté que les règlements portent sans exception sur des montants inférieurs au stock d'arriérés accumulés. Par conséquent, le problème de la résorption, une fois pour toutes, de l'encours des arriérés de l'Etat reste entier. Des statistiques inédites relatives à l'évolution du stock des arriérés en instance de paiement à la Trésorerie Générale du Royaume à partir du second semestre 2000, montrent à quel point le déficit budgétaire base paiement, aussi bien prévisionnel qu'effectif, est sous-

estimé à des degrés divers. Les services du ministère des finances, en faisant croire lors de l'établissement des prévisions budgétaires que les arriérés ne constituent plus un problème, ne se montrent guère disposés à jouer le jeu de la sincérité budgétaire, un principe d'une importance primordiale au XXI^e siècle. Cette règle, il importe de le préciser, nécessite à la fois l'incorporation dans le budget général de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat et la publication à temps d'informations financières crédibles.

III.4. Par ailleurs, fixer une limite à ne pas dépasser au déficit budgétaire prévisionnel (inférieur ou égal à 3% du PIB) ne garantit point à l'Etat une maîtrise suffisante de la conjoncture économique et financière.

Afin de se conformer, autant que faire se peut, au code de conduite qui régit les finances publiques au XXI^e siècle (code de transparence budgétaire adopté par le FMI en 1997), les Etats modernes ne se contentent pas d'élaborer soigneusement des prévisions budgétaires (plan A) mais s'emploient en même temps, pour ne pas être pris de court et surtout garder intacte leur marge de manœuvre, à définir des solutions de rechange (plan B) en cas de retournement de la conjoncture.

Sur ces deux plans d'une importance capitale, le Maroc est toujours à la remorque et l'Etat n'a pas cherché à réduire le périmètre des facteurs exogènes sur lesquels il peut difficilement agir.

L'économie marocaine présente encore une structure fragile, hétérogène et insuffisamment diversifiée. Elle se caractérise notamment par une dépendance persistante des importations de produits énergétiques et alimentaires (blé tendre, sucre brut, graines oléagineuses, etc.), des exportations de phosphate et dérivés (dépendance

commerciale) et des emprunts extérieurs (dépendance financière). Sa forte sensibilité aux fluctuations de la conjoncture internationale ainsi qu'aux aléas climatiques la rend encore plus vulnérable.

Le budget n'est pas à l'abri de cet environnement à risque. Qu'il s'agisse des recettes courantes, fiscales en particulier, ou de certaines catégories de dépenses (compensation, service de la dette, etc.), elles se ressentent de l'effet conjugué des conditions climatiques autant que des variations du cours mondial des principaux produits importés ou exportés, du cours de change et des taux d'intérêt (variables, fixes ou semi fixes). Les accords de libre échange conclus notamment avec l'Union Européenne et les USA ne permettent guère d'inverser cette tendance lourde en raison de leur caractère asymétrique et des obstacles dressés devant la libre circulation des personnes originaires du Maroc.

Il ne fait guère de doute, les prévisions servent de base à des décisions publiques qui affectent autant l'économie du Maroc que les conditions de vie de ses habitants. Des projections solidement fondées est cependant tout ce qu'il y a de plus difficile. Pour que l'influence des prévisions économiques et budgétaires se fasse sentir positivement ou leurs retombées négatives puissent être amorties en cas de crise, encore faut-il mettre un soin particulier à les élaborer. Toutefois, les faiblesses structurelles propres à l'administration économique et financière marocaine ajoutées à des choix politiques discrétionnaires font que celles-ci ne revêtent qu'un caractère rudimentaire. En présence d'un appareil en déficit de professionnalisme, habitué à faire faire et peu préparé à gérer la complexité, les prévisions officielles demeurent souvent prisonnières du chiffre unique exprimé en valeur absolue ou relative. Il s'agit en

outre de prévisions qui ne laissent guère prise au doute dans la mesure où elles sont considérées comme des certitudes. Or, comme O. Morgenstern l'admettait il y a de cela plusieurs décennies, «l'économie est trop complexe pour pouvoir être représentée par un chiffre unique», à plus forte raison quand il s'agit d'une économie duale et constamment exposée aux aléas climatique et aux fluctuations de la conjoncture internationale, ceci sans compter les risques réels attachés à la mauvaise gouvernance.

Les prévisions budgétaires manquent également de fiabilité en conséquence d'un comportement des pouvoirs publics réfractaire aux exigences des finances publiques modernes.

Celui-ci se manifeste d'abord par leur refus persistant d'engager une réforme de la comptabilité publique qui mettrait un terme au règne sans partage de la comptabilité de caisse et aux zones de non droit qu'abrite l'espace budgétaire. L'Etat en opposant indéfiniment une fin de non recevoir à la comptabilité d'exercice s'interdit de jeter les bases d'une gestion active de son patrimoine et de le soustraire à des pratiques de prédation à peine voilées.

L'absence d'une présentation budgétaire consolidée ajoute au degré d'imprécision des prévisions publiques. Celles-ci ne portent que sur l'Administration au moment où, en dépit de la place qu'ils occupent et des relations qu'ils entretiennent avec le budget, les collectivités locales et les entreprises et établissements publics sont traités à part. On comprend dans ces conditions le désarroi des pouvoirs publics en cas de retournement de la conjoncture.

L'Etat a surtout tendance à faire fi des dispositions prévues par la loi organique de finances de 1998. En toute légalité, quand les conditions de réalisation d'une

loi de finances initiale s'écartent suffisamment des prévisions, une loi de finances rectificative s'impose pour le restant de l'année dans le but d'arrêter des choix publics adéquats et d'éviter ainsi de perdre le contrôle de la situation. Trois articles au moins font référence à ce type de loi qui est élaboré, examiné et voté de la même façon qu'une loi de finances de l'année, ce qui lui confère un minimum de légitimité et de transparence (articles 2, 4, 31). Il se trouve toutefois qu'au Maroc la dernière loi de finances rectificative remonte à 1990. Depuis, le pouvoir exécutif opère en toute liberté; il est seul à décider des mesures à prendre quand ses prévisions sont en porte à faux avec la réalité, quand il n'arrive plus à «faire entrer la couette dans la valise». Sa façon de faire, qui s'apparente à celle du pompier désarmé qu'à celle du stratège, crée cependant plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Ainsi chaque fois qu'il se révèle que les prévisions relatives aux dépenses de compensation sont très en deçà du montant à débourser réellement, le ministère des finances ne recule pas devant des pratiques de répression financière. En se contentant de parer au plus pressé, il laisse s'accumuler des arriérés qui ne manqueront pas de grever le ou les budgets à venir. Parallèlement, il maintient aussi longtemps que possible les prix à la consommation élevés même en cas de baisse du cours mondial des produits importés, ce qui se traduit par des recettes fiscales additionnelles (pétrole brut, sucre brut, blé. Sans remonter loin dans le temps, le budget de 2005 en apporte la preuve. Les auteurs du rapport d'activité de la direction du Trésor et des finances extérieures pour l'année indiquée soulignent en effet que «les charges dues au titre de la compensation se sont montées à 10,6 milliards DH dont 6,8 milliards pour les

produits pétroliers et 3,8 milliards pour les produits de base.

Sachant que la loi de finances 2005 n'a pas prévu de crédits suffisants pour faire face à un tel niveau de charges, des arriérés de compensation ont été accumulés pour près de 5,7 milliards DH, soit 4,8 milliards pour les produits pétroliers et 952 millions pour les produits de base» (p.8). Ainsi, le taux de dépassement des réalisations comparées aux prévisions atteint 73,7%, le taux de paiement par rapport aux émissions n'excède guère quant à lui 53,8% en moyenne et 29,4% concernant les produits pétroliers. Il va de soi que dans la mesure où le marché des produits compensés est contrôlé par des monopoles privés locaux ou étrangers, l'accumulation d'arriérés met fortement à contribution le budget de l'Etat. Ainsi, aux intérêts de retard versés aux créanciers s'ajoute le coût des emprunts publics contractés en vue de leur apurement. Ces surcoûts qui réduisent pourtant la proportion des ressources affectées à l'investissement sont cependant complètement passés sous silence par les services du ministère des finances.

Les prévisions en matière d'endettement comparées au résultat manifestent pour leur part une évolution fortement contrastée. L'écart entre le besoin de financement effectif du Trésor et les prévisions atteint 59,8% en 2001, 44,5% en 2002 et 32,3% en 2003. En fait, ces taux de dépassement sont encore plus élevés lorsqu'on laisse de côté les dons extérieurs. Pour combler ce gap, le recours aux sources de financement intérieur se fait pressant, d'autant que les flux nets de financement extérieur enregistrent depuis longtemps un solde négatif. Résultat, l'encours de la dette intérieure du Trésor hors avances conventionnelles de l'Institut d'Emission mesuré en pourcentage du PIB ne cesse de s'aggraver. En 2000, il se situait déjà à 42,2% avant d'atteindre

50,5% en 2003, soit un taux d'augmentation de 19,7% en si peu de temps. Ceci se traduit par des charges budgétaires au titre des intérêts équivalentes à 3,3% du PIB. L'endettement domestique du Trésor s'avère d'ailleurs d'autant plus préoccupant qu'il mobilise une part importante de l'épargne nationale à des fins peu compatibles avec les impératifs d'une croissance à haute priorité économique et sociale.

En témoigne tout d'abord la structure par échéance de la dette publique intérieure directe qui penche nettement en faveur du moyen et long terme. Sur la période 2000-2003, l'encours de cette nature représente entre 66% (2001) et 80% (2002) du total. Ceci signifie que le Trésor absorbe une bonne proportion des ressources longues et stables du système financier, celles justement qui conditionnent le plus le développement des activités productives en général et des PME en particulier. Donc, à moins d'exagérer l'importance de l'offre d'épargne financière au Maroc ou de faire abstraction du caractère hétérogène du secteur privé et du pouvoir de négociation inégal des unités et/ou groupes qui le composent, un piège dans lequel sont tombés plusieurs auteurs, les PME qui opèrent surtout dans les secteurs productifs ressentent durement l'effet d'accaparement/éviotion lié à une concurrence vive du Trésor et rencontrent d'énormes difficultés à accéder aux crédits d'investissement à hauteur de leur besoin et à un coût avantageux.

A la limite, la concurrence du Trésor pouvait passer pour normale si les fonds prêtables à intérêt qu'il arrive à drainer servaient à financer, dans des proportions jugées suffisantes, des activités utiles. Dans les faits, autant les emprunts étrangers comportent souvent un code-

barres qui permet d'en connaître l'usage, autant les emprunts locaux sont dispensés du respect d'une telle norme, ce qui empêche de déterminer avec précision leur affectation. Certaines pratiques souterraines prouvent cependant que les emprunts à moyen et long terme contractés par le Trésor ne s'inscrivent pas comme il se doit dans la logique d'une croissance à haute priorité économique et sociale.

Ils servent avant toute chose à combler le déficit quasi-récurrent du solde courant. Sauf à déroger au mode d'évaluation standard des principaux soldes budgétaires, ce qui caractérise l'approche officielle que reprennent à leur compte les universitaires, le solde ordinaire dégage fréquemment une épargne budgétaire négative. Concrètement, la résorption de ce type de gap pervers revient ainsi à financer par l'emprunt une partie des dépenses courantes qui peut atteindre jusqu'à 10%. En pareil cas, le recours à l'emprunt sera également nécessaire pour financer les dépenses d'investissement dans leur intégralité.

Parfois, l'épargne financière locale détournée au profit du Trésor est aussi destinée à assurer le remboursement de la dette à court terme. L'année 2002 fournit une parfaite illustration de cette pratique de refinancement atypique. Les recettes nettes au titre des emprunts publics intérieurs directs se sont élevées à 15,7 milliards de dirhams (MDH). En fait, lorsqu'on examine séparément les recettes brutes et le remboursement du principal ainsi que leur structure par échéance, il ressort clairement que les flux nets ne sont positifs que concernant les emprunts à moyen et long terme; en revanche, ils sont négatifs dans le cas des emprunts à court terme.

Cette évolution divergente que les statistiques officielles ne mettent guère en évidence est lourde de conséquences. Sur

un flux net positif de 30,2 MDH, associé à hauteur de 10,7 MDH aux emprunts à long terme et de 19,5 MDH aux emprunts à moyen terme, 14,5MDH, soit 48% ont servi au remboursement d'emprunts à court terme. A eux seuls, les bons du Trésor à 26 et 52 semaines ont dégagé un flux négatif de 10,1MDH. Le cartel des souscripteurs ayant jugé la rémunération attachée à cette catégorie de bons désavantageuse s'est plutôt porté sur les placements à moyen et long terme et réussi ainsi à faire changer d'avis au Trésor, à lui dicter la conduite à suivre. Ce conflit d'intérêt qui a tourné à l'avantage du club des rentiers grâce entre autres à certaines mesures prises par l'Institut d'Emission fait peser de lourdes charges sur le budget dont les retombées négatives se feront sentir durablement.

En guise de conclusion

Joseph Schumpeter, l'enfant terrible de la science économique, n'a pas manqué de souligner que «l'histoire fiscale d'un peuple constitue une part essentielle de son histoire tout court: le prélèvement économique opéré par l'Etat pour couvrir ses besoins et la manière dont ce prélèvement est employé exercent une influence considérable dans le destin d'une nation. Les traits caractéristiques de la plupart des périodes historiques s'expliquent en grande partie par les effets directs des besoins financiers et de la politique financière des Etats sur le développement de l'économie, et, par là, sur toutes les formes de la vie sociale et de la civilisation».

L'Etat post-colonial au Maroc, en opposant une forte résistance à l'élaboration d'une constitution financière à la hauteur des enjeux du XXIe siècle et en ravalant le parlement au rang de Chambre introuvable, réduit les chances d'un réel développement du pays. La loi organique de finances de 1998, qui se

caractérise par un déficit prononcé de rigueur, de cohérence et de transparence, interdit de jeter les bases d'une politique budgétaire qui inspire confiance parce qu'insuffisamment imprégnée d'une culture de résultats. Elle permet en même temps de se rendre compte à quel point il est contre-productif, voire dangereux de transplanter sans l'adapter un environnement réglementaire propre à un pays développé, autrement dit d'agir par mimétisme. Sa réforme s'impose d'urgence, à commencer par la reconnaissance solennelle du statut de citoyen à chaque personne attachée à ce pays.

Rendre compte aux citoyens, directement et/ou indirectement, de l'usage des deniers publics est, faut-il prendre soin de le rappeler, une nécessité impérieuse qui figure dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En clair, cela signifie que «les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi...» et que «la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». Pouvoir exercer ce droit, et là réside l'essentiel, demeure cependant tributaire d'institutions réellement démocratiques qu'on ne saurait confondre avec de simples GADGETS, tributaire d'une Administration composée de cadres compétents et honnêtes en nombre suffisant et comptable de ses actions...En attendant, le BAKCHICH sert à quelque chose: tout un numéro spécial de la revue française de finances publiques consacré au Maroc pour célébrer les exploits des apôtres de la pensée unique, de premiers commis de l'Empire chérifien dont beaucoup brillent par leur impéritie, pour dire que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles (n° 102, juin 2008, voir notamment les textes d'A. Bennani, note

16, et de S. Tazi: «la réforme de la loi organique des finances », pp. 97-100)! Si, comme le croit fermement M. Bouvier, «la réforme des finances publiques au Maroc», «amorcée depuis plusieurs années», «participe à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation effective d'une meilleure équité spatiale» (avant-propos, p. 9), autrement dit, si tout va très bien, Madame la Marquise, comment se fait-il donc que dans ce pays, où même le sel n'échappe plus à l'impôt («la gabelle odieuse» selon E. Zola) grâce à l'ingéniosité de F. Oualalou alors ministre des finances, de larges couches de la population, notamment en milieu rural, ne puissent pas encore bénéficier, un demi-siècle après la fin du protectorat (1956), d'infrastructures et de services publics de base. Comment s'expliquer alors le mauvais classement du pays de «l'Arc de la réforme» en termes d'indicateurs de développement humain (126ème place actuellement contre 108ème place en 1992), d'inégalités hommes/femmes (125^e sur 130 pays de l'échantillon), etc. sinon en étroite relation avec une politique budgétaire et une gouvernance peu compatibles avec les exigences d'une croissance à haute priorité économique et sociale?Finalement, l'«alternance», ce cycle politique singulier auquel se rattache la loi organique de finances de 1998, n'est-elle pas sans rappeler «la légende de l'empereur romain qui, ayant à juger un concours opposant deux chanteurs, n'écouta que le premier et attribua le prix au second, supposant qu'il ne pouvait être pire».

FINANCES PUBLIQUES

Faut-il réduire les dépenses publiques?

Philippe Fremeaux

Alternatives Economiques HS n° 88 / 2^{ème} trimestre 2011

L'économie française est sortie lentement de la récession qu'elle a connue en 2009, suite à la crise financière. Le recul de l'activité a cependant été limité, la dépense publique étant venue soutenir l'activité. Le plan de relance adopté par le gouvernement en pleine crise est demeuré d'ampleur modeste, mais les « stabilisateurs automatiques » ont joué à plein: l'Etat, les collectivités territoriales et les régimes de protection sociale ont maintenu le niveau de leurs dépenses, en dépit de la baisse des recettes fiscales et sociales engendrée par le recul de l'activité et la montée du chômage. C'est pourquoi les déficits publics ont dépassé les 8 % du produit intérieur brut (PIE) en 2009 et 2010.

Cette politique était nécessaire, mais elle a provoqué une forte montée de l'endettement public. La dette a ainsi franchi le cap des 80 % du PIE à la fin du troisième trimestre 2010. Par-delà les engagements souscrits auprès de nos partenaires européens de ramener le niveau des déficits publics à moins de 3 % du PIE en 2013, il est désormais nécessaire de freiner la progression de la dette publique, puis de la réduire. Cette exigence est d'autant plus forte que, dans un contexte de tension au sein de la zone euro, la pression des marchés financiers pourrait provoquer une remontée des taux d'intérêt, ce qui augmenterait la charge de la dette. Pour autant, si chacun s'accorde sur la nécessité de réduire la dette, le rythme et le moyen d'y parvenir font débat.

RÉDUIRE LA DETTE, OUI, MAIS A QUEL RYTHME?

Certains économistes d'inspiration libérale estiment qu'un rapide retour à l'équilibre serait favorable à la reprise en rétablissant la confiance dans l'avenir des agents économiques: ne redoutant plus de futures hausses d'impôts, les ménages et les entreprises recommenceraient à consommer et à investir. Ce raisonnement avait déjà été mis en avant au XIX^e siècle par l'économiste David Ricardo. En pratique cependant, il n'a jamais été vérifié avec évidence.

Si certains pays sont parvenus à réduire fortement leurs déficits publics sans tomber dans la récession, c'est généralement parce qu'ils ont aussi profité d'un environnement international favorable, venant compenser l'effet macroéconomique récessif d'un ajustement brutal.

C'est le cas du Canada mais aussi

de la Suède souvent cités en exemple.

En revanche, la France ne peut compter sur une forte demande en provenance de la zone euro dans le contexte actuel et n'a pas la maîtrise du taux de change de sa monnaie. Elle est donc contrainte de revenir prudemment à l'équilibre. Un ajustement trop rapide risque en effet d'être contre-productif: en provoquant une rechute de l'activité alors que la reprise peine à s'affirmer, les déficits publics se creuseraient de nouveau, et l'objectif visé ne serait pas atteint.

Au-delà, quel que soit le rythme de réduction des déficits publics retenu, celui-ci peut être obtenu par deux moyens: via une augmentation des impôts ou par une diminution des dépenses publiques. Le gouvernement a plutôt choisi le second terme de l'alternative, même si de nombreux

impôts et taxes sont aujourd'hui augmentés.

DIMINUER les DÉPENSES OU AUGMENTER LES IMPÔTS?

L'ampleur des déficits publics français ne s'explique pas seulement par la crise. Les baisses d'impôts et de cotisations sociales mises en œuvre depuis dix ans ont réduit les recettes de l'Etat, des collectivités territoriales et des régimes sociaux, au bénéfice des plus aisés. Si l'on compare notamment la somme des rentrées de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de succession - les seuls impôts progressifs -, on constate qu'elle représentait 6,8 % du revenu disponible brut des ménages en 2000, mais 4,9 % en 2008. C'est donc une perte de recettes de 24 milliards d'euros, soit 37 % des déficits publics constatés cette année-là, avant que la crise ne manifeste ses effets. Dans le rapport qu'ils ont remis début 2010 au gouvernement, Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique, et Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Insee, estimaient que sans les baisses d'impôts décidées par les gouvernements successifs depuis 2000, nous aurions 400 milliards d'euros, soit 20 points de PIE de dette publique en moins aujourd'hui!

Face à la montée des déficits et de l'endettement provoquée par la crise, le gouvernement s'est refusé à revoir sa politique fiscale; il a proclamé sa volonté de rétablir l'équilibre des comptes publics et des comptes sociaux en limitant strictement la progression des dépenses, tout en comptant sur la reprise pour assurer parallèlement une remontée des recettes fiscales et sociales à taux de prélèvement égal. C'est ainsi que la croissance des dépenses publiques, en volume, devrait être limitée à 0,5 % en 2011, soit bien moins que la croissance prévue du PIE.

En pratique cependant, le gouvernement n'agit pas seulement sur les dépenses; il accroît tout de même les prélèvements obligatoires de 10,9 milliards d'euros: le taux marginal de l'impôt sur le revenu est passé de 40 % à 41 % dans le cadre de la réforme des retraites; certaines « niches » fiscales et sociales ont été rabotées; la TVA sur les offres triple play (forfait donnant accès à la télévision, au téléphone et à Internet) est ainsi passée de 5,5 % à 19,6 %; les mutuelles doivent désormais acquitter une taxe qui alourdit le coût des complémentaires santé, etc. Enfin, le gel des dotations aux collectivités locales contraint celles-ci à augmenter les impôts locaux.

La priorité donnée à la maîtrise des dépenses et à une progression des impôts et des taxes acquittés par la plus grande partie des ménages est contestable économiquement: elle tend en effet à freiner la consommation et donc la reprise, en pesant sur le budget des ménages les moins aisés, ceux dont la propension à consommer est la plus forte. Inversement, une hausse des prélèvements sur les plus aisés aurait surtout eu pour effet de les conduire à réduire leur épargne - les 20 % les plus riches accumulent 80 % de l'épargne totale. En caricaturant, disons qu'en augmentant les impôts sur les plus aisés, l'Etat leur prendrait les sommes qu'il est conduit à leur emprunter pour financer ses déficits!

Les prélèvements obligatoires ne sont pas indolores; ils viennent réduire la part du revenu dont on peut disposer librement. Il faut donc éviter de gâcher l'argent public et agir en permanence pour améliorer le rapport qualité/coût du service rendu par les organisations qui produisent les biens publics. Mais, dans cette perspective, la logique de réduction des coûts appliquée ces dernières années - et notamment le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en

retraite - est loin d'avoir toujours été accompagnée d'un effort de réorganisation permettant de maintenir, voire d'améliorer, la qualité du service rendu.

UN CHOIX CONTESTABLE À LONG TERME

Le choix de réduire les dépenses publiques a ainsi des conséquences concrètes. Moins de prélèvements, cela signifie que l'enseignant absent n'est pas remplacé, que les délais pour se faire opérer s'allongent, que le poste de police est fermé à l'heure où on risquerait d'en avoir besoin, etc. Les conséquences de cette dégradation dans la qualité des biens publics ne sont pas seulement sociales mais aussi économiques. Disposer de biens publics de qualité (éducation, santé, sécurité, recherche, infrastructures, environnement, etc.) est non seulement nécessaire pour assurer la cohésion sociale du pays, mais aussi pour sa compétitivité globale et son potentiel de développement futur. C'est pourquoi les prélèvements obligatoires tendent à augmenter sur longue période dans la plupart des pays, en parallèle avec leur développement, même s'ils varient de manière significative selon que la protection sociale y est universelle ou pas. Vouloir inverser cette tendance afin de limiter la pression fiscale sur les plus aisés est non seulement injuste, mais cela revient aussi à sacrifier l'avenir au présent.

Vers un régime fiscal moderne, plus performant et compétitif

Lettre du CMC/Janvier 2011

La réforme du régime fiscal se poursuit au Maroc. Elle vise à rendre le système plus souple, plus efficace et plus équitable. Des avancées importantes ont été réalisées dans ce sens. D'autres restent encore à envisager. L'enjeu est de taille: mobiliser les ressources nécessaires et renforcer la compétitivité du pays. Pour atteindre ces objectifs un consensus autour de la baisse du niveau des taux d'imposition semble se dégager. La récente enquête d'opinion effectuée par le CMC le confirme. Une première évaluation de ces diminutions d'impôts laisse ressortir des impacts dans l'ensemble positifs sur la croissance mais différenciés.

Un régime fiscal simplifié et transparent

Le système fiscal marocain a connu de nombreuses réformes. Le but est, non seulement, d'adapter le dispositif fiscal national à des contextes économiques et financiers en constante évolution mais aussi de le rendre plus équitable et plus compétitif. Dans cette perspective, et à l'instar de ce qui s'opère dans les économies modernes à travers le monde, les réformes engagées par le Maroc avaient pour objectif de réduire et de simplifier la fiscalité en vue d'encourager l'emploi, stimuler l'épargne et relancer l'activité. La diminution de la pression fiscale qui décourage l'activité productive et qui exerce, de ce fait, une influence négative sur la croissance est devenue une priorité des différentes lois de finances qui se sont succédées depuis le milieu des années 80. Les mesures récentes prises dans ce sens ont été la simplification du régime fiscal à travers la réforme de l'impôt sur le revenu (augmentation du seuil de revenu non imposable, réaménagement des tranches d'imposition et baisse des taux), la révision de la taxe sur la valeur ajoutée (réduction des taux, élargissement de l'assiette), la réalisation de progrès notables au niveau de la libéralisation du commerce (baisse des tarifs, harmonisation des taux) et l'examen d'une modification éventuelle du régime des subventions visant à réduire la charge de l'Etat sans pour autant pénaliser les populations les plus vulnérables.

Capable de faire face aux défis de la concurrence

En dépit des efforts déployés par les pouvoirs publics pour rendre le système

fiscal marocain moderne, plus performant et donnant aux contribuables des garanties autrement plus importantes que celles qui lui étaient accordées par le passé, celui-ci reste par certains de ces aspects, en retrait par rapport aux exigences que lui imposent les changements qui s'opèrent dans son environnement. Des réformes nouvelles sont, encore à envisager si on veut préparer le Maroc pour une concurrence fiscale déjà à l'œuvre chez nos principaux partenaires et concurrents à travers le monde et qui va s'accroître à l'avenir. En effet, l'ouverture croissante de notre économie et son intégration sans cesse plus poussée dans l'économie mondiale mettent inéluctablement le système fiscal marocain en situation de concurrence. Ce dernier se caractérise, en moyenne, par des taux de prélèvements obligatoires relativement élevés difficiles à réduire dans un contexte à la fois de rééquilibrage des finances publiques et de croissance de certaines dépenses notamment d'infrastructure de base et de protection sociale. Cependant, une réforme telle que celle entreprise par notre pays, depuis quelques années, axée sur la baisse des taux marginaux nominaux d'imposition, l'élargissement des bases taxables et la suppression progressive des niches fiscales, peut améliorer les recettes, tout en rendant le système fiscal marocain compétitif, favorable à la croissance et le fardeau fiscal sur les facteurs de production les plus dynamiques plus léger.

Une réforme possible la baisse du niveau des taux d'imposition

Des simulations ont été effectuées dans ce sens sur la base d'un modèle d'impact élaboré par le Centre Marocain de

Conjoncture. Utilisant l'approche d'équilibre général, le modèle permet d'évaluer l'impact des variations affectant les différentes composantes de la fiscalité sur les performances économiques, la croissance, l'investissement, l'emploi, les prix relatifs et les équilibres financiers. Le périmètre de la réforme proposée est à la fois large puisqu'il concerne l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée et limité puisque d'autres prélèvements comme les droits de douane, les taxes locaux, etc. sont hors de son champ. La réforme est supposée graduelle. Ce choix est dicté par le fait que pour réformer un régime fiscal, il faut éviter de modifier plusieurs impôts à la fois afin de ne pas faire naître un accord d'intérêts catégoriels capables de faire échouer un projet général. Trois scénarios de réformes sont proposés: une baisse de 10% de l'impôt sur le revenu, une variation identique du taux de la taxe sur la valeur ajoutée et une réduction similaire de l'impôt sur les sociétés. Cette évaluation est nécessaire pour apprécier la portée des réformes à entreprendre et leur pertinence surtout qu'au Maroc il existe un large consensus sur la réduction de ces différents impôts. Une enquête récente réalisée par le Centre Marocain de Conjoncture a confirmé cette proposition.

Ses impacts seraient, globalement, positifs

Les résultats des simulations viennent appuyer cette idée. La baisse de 10% de la TVA provoquerait une hausse du produit intérieur brut de 0,54%. Cette augmentation serait la résultante d'un accroissement de presque 1,6% de la consommation des ménages subséquente à un gain de pouvoir d'achat de leur revenu de 1,04% et d'un accroissement du capital productif d'environ 6%. L'impact de la réforme sur le commerce extérieur serait fortement positif pour les importations et nettement moins favorable pour les exportations. Les taux respectifs par rapport à la situation de

référence seraient positifs et se situeraient autour de 2,5% et 0,5%. Les données issues du modèle laissent également entrevoir une amélioration de l'emploi de l'ordre de 1,5% en dépit d'un recul de 1,8% des recettes de l'Etat.

Cette même configuration mais avec une intensité nettement plus faible s'observe au niveau des autres scénarios. La diminution de l'impôt sur le revenu engendrerait une création des richesses d'à peine 0,02%. L'effet sur la consommation des ménages serait légèrement supérieur à 1 %. Il atteindrait 2,8% pour l'investissement et moins de 1 % pour l'emploi. La réforme ne serait pas très favorable pour les exportations qui n'augmenteraient que de 0,22% sous l'effet de cette mesure alors que les importations évolueraient de 1,4%.

La modification à la baisse de 10% de l'impôt sur les sociétés provoquerait des effets presque similaires à ceux induits par la baisse du même ordre de l'impôt sur le revenu sur les exportations, l'emploi et les revenus aussi bien des entreprises que des ménages. Des effets plus favorables seraient, cependant, observés au niveau du produit intérieur brut (0,06%) et le facteur capital (1,6%). En revanche, les répercussions sur la consommation des ménages seraient largement en deçà des deux scénarios précédents (0,5%).

Il ressort toutefois de ces simulations que, la taxe sur la valeur ajoutée est plus efficace sur le plan des finances publiques et de l'incitation à l'investissement que le statu quo fiscal ex ante. Mais ce résultat pourrait avoir des effets économiques plus positifs si elle était plus neutre. Son assiette fiscale devrait être plus élargie pour éviter les ruptures dans sa chaîne de déduction des crédits de TVA en particulier. Pour atteindre cet objectif l'élargissement de l'assiette doit se faire de manière graduelle ce qui suppose la généralisation d'une pratique comptable normée et fiable de la part des redevables et la mise en place d'une structure de gestion fiscale adaptée.

FINANCES PUBLIQUES

Note relative aux prix et aux coûts dans les marchés publics

**Bernard Lutun, Ancien élève de l'École polytechnique Docteur en histoire
La Revue Administrative / Mars-Avril 2011**

Les principes de la passation, du contrôle et de l'exécution des marchés de l'État français et de ses établissements publics administratifs ont été dégagés il y a fort longtemps, mais l'on a commencé à les transcrire à partir de 1836 seulement. Le premier règlement relatif aux marchés de l'État dans leur ensemble est en effet contenu dans l'ordonnance du 4 décembre 1836 et repris dans celle du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique (art. 45 à 57), puis dans le décret du 31 mai 1862 rendu sur la même matière (art. 68 à 81), modifié sur ce point par le décret du 18 novembre 1882. Chaque ministère avait ses propres règlements complémentaires, afin de rédiger les marchés selon des clauses-types et avec des cahiers de clauses administratives générales qui s'appliquaient si le marché s'y référait. Le plus ancien cahier que nous ayons trouvé date de 1787 et se rapporte à certains marchés de la Marine. Jusqu'en 1914, ces principes n'ont guère changé, en dépit des fluctuations des prix. La guerre, la dévaluation de 80 % du franc devaient conduire, ici aussi, à des modifications dans les principes.

Avant la codification de 1964, les décrets du 11 mai 1953, 13 mars 1956 et 26 août 1957 traitent déjà de l'essentiel de la matière des marchés publics de l'État pour les fournitures, travaux et services. L'instruction générale du 18 juillet 1958 rédigée pour les marchés de la Guerre est un document de travail et non un texte contractuel ou réglementaire. Elle commente, interprète et complète les

dispositions des décrets et des cahiers des charges généraux ou particuliers. Il est à noter que ces décrets et l'instruction ne s'appliquent pas aux contrats ou conventions passés à divers prestataires publics (eau, gaz, électricité ...), parce que l'État a adopté leur réglementation particulière et qu'il suit la sienne pour ce qui le regarde (contrôle interne et externe des contrats et approbation). Enfin le décret du 17 juillet 1964 « portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics » est rendu pour l'État, ses établissements publics qui n'ont pas le caractère industriel et commercial, les collectivités locales et leurs établissements publics. Avec l'instruction du 29 décembre 1972 pour l'application des livres I et II du code (marchés de l'État, brochure n 2000 de la nomenclature des j.o.), il remplace jusqu'en 2000 les documents restés en usage dans les ministères.

Les modes de passation des marchés

Les modes anciens sont l'adjudication héritée de Rome et la négociation (marchés longtemps dits "de gré à gré..."). En 1956, l'appel d'offres est devenu un mode normal, au même titre que l'adjudication dont il est dérivé. Il permet de tenir compte de la combinaison de plusieurs critères dans les choix, et non pas seulement du prix.

Les marchés passés de gré à gré ne dispensent pas de la mise en concurrence, sauf si le service est obligé de traiter avec

une entreprise qui détient un monopole de droit ou de fait. Ils existent depuis toujours à titre d'exceptions à la règle. Celles que prévoient les textes sont devenues la règle en matière de marchés militaires et plus tôt qu'on ne l'imagine, soit dès que les fournitures sont devenues suffisamment techniques. Elles le sont devenues étonnamment tôt dans l'armée de l'Air, et il conviendrait de mieux pénétrer les raisons qui ont produit ce résultat, la technicité du matériel restant toute relative avant la guerre de 1939.

Depuis le XVIIIe siècle (la Régence dans la Marine), le ministre est seul compétent pour engager financièrement l'État dans son département, alors qu'il n'acquiert la fonction d'ordonnateur principal à la place du Roi qu'en 1791. Il peut déléguer son pouvoir d'approbation, matérialisée par la signature du marché sans laquelle l'exécution ne peut commencer.

L'analyse des prix et l'analyse des coûts dans les marchés négociés

Il faut d'abord distinguer le prix de vente du coût de revient, la différence étant appelée marge ou marge bénéficiaire; le coût de revient a longtemps, et jusqu'au plan comptable national de 1982, été désigné sous l'appellation équivoque de prix de revient. Pour le vendeur, le coût comprend ses dépenses passées et celles qui suivent la livraison (par appel à la garantie, par exemple). Au prix d'achat des marchés s'ajoute pour l'acheteur le coût de possession, d'usage, d'entretien, etc. qu'il convient de prévoir dès la conception des matériels car ils sont souvent très élevés. Dans la théorie économique, il n'y a pas obligatoirement de lien objectif entre les prix et les coûts. Dans la plupart des cas, les coûts, lorsqu'ils sont pris en compte, sont oubliés dès que les prix sont fixés. L'administration a simplifié les modèles économiques afin de traiter ses achats

avec une certaine équité, et elle a fait de la pratique des prix et des coûts dans les marchés publics une doctrine.

Les marchés sur adjudication ou sur appel d'offres excluent la négociation et même souvent la fourniture de devis. L'appel d'offres a supplanté l'adjudication en permettant à la personne publique d'émettre un jugement par l'analyse des prix et par la prise en considération d'autres critères comme la qualité et le délai. Malgré les bienfaits de la concurrence qui fonde les deux modes « normaux », celle-ci ne joue pas toujours, notamment dans les cas de monopole de fait, déjà fréquents au XVIIIe siècle en matière d'armement. Il faut alors recourir aux marchés de gré à gré, qui s'appuient sur l'analyse de prix ou l'analyse de coûts. La négociation ne doit pas être simulée par l'incapacité, la pusillanimité, la paresse ou la complicité de l'acheteur. L'analyse de coûts sous-tend souvent l'analyse de prix. Elle s'appuie elle-même sur la comptabilité analytique ou sur les modes de calcul des coûts de revient qui l'ont précédée (seule la comptabilité générale est obligatoire dans les entreprises françaises de nos jours encore car elle suffit au calcul du bénéfice imposable). Les coûts enregistrés en comptabilité sont historiques ou réels, c'est-à-dire successifs. Dans les devis, les coûts sont déduits de coûts constatés en comptabilité selon diverses hypothèses. Les coûts de la comptabilité ou certains d'entre eux peuvent être aussi des coûts standard dans un souci de simplification. Les frais fixes, notion valable lorsque le coût unitaire est pratiquement indépendant des quantités produites, sont absorbés par les produits de différentes manières selon les choix ou opportunités du vendeur.

Le prix déterminé par une négociation résulte du « coût complet » et d'une marge raisonnable. Si l'administration

entend pratiquer une analyse de prix, le devis demandé à l'industriel est une décomposition du prix du produit en prix élémentaires selon sa nomenclature et sans indication d'éléments de coûts. Une analyse de prix non concluante peut être suivie de la demande d'un devis de coûts. Si l'administration entend faire d'emblée une analyse de coûts, le devis du produit complet n'est pas décomposé selon la nomenclature, ne tient pas compte de la notion de coût fixe et de coût variable et comprend des coefficients de marge « raisonnables » ; il se présente comme l'indique le tableau ci-dessous.

maintenant E.C.V., éléments comptables de valorisation) des éléments de base d'ordre technique (E.B.O.T.). Les premiers comprennent les taux horaires, taux machine, etc. et les taux de frais (ceux figurant dans le sous-total II sont les « frais généraux ,, » ; les seconds, les « unités d'œuvre » (le plus souvent des nombres d'heures d'ouvrier) et les approvisionnements. Les uns et les autres peuvent faire l'objet d'enquêtes de coûts. Le devis comprend des multiplications terme à terme; il suppose que l'on peut asseoir valablement la valeur ajoutée de l'entreprise sur la main d'œuvre directe.

Ce tableau permet de distinguer les éléments généraux de coûts (E.G.C. dits

	Achats	Valeur ajoutée	Frais d'études libres	Total
1- Coût global de production				
Approvisionnements	A			
Frais sur approvisionnements (% de A)				
Main-d'œuvre directe				
Frais directs de production				
Quote-part d'études spécifiques				
Total	A	D1		B ou A+D1
2- Coût hors production				
Frais administratifs (% de B)				
Frais commerciaux (% de B)				
Frais financiers (% de B)				
Frais d'études libres (% de B)				
Prestations à des tiers				
Frais sur P.C.T.				
Total		D2	E	C
Coût de revient ou coût complet 1+2	A	D= D1+D2	E	B+C ou A+D+E
Marge A : n % de la valeur ajoutée D Marge B (risque) : m % de B+C Marge C : p % de B+C				*
				*
Prix de vente HT à telle date				B+C+marges

Les E.G.C. résultent de la comptabilité analytique ou de ce qui en tient lieu et peuvent être modifiés par des éléments prévisionnels. Ils sont déterminés périodiquement par l'entreprise pour ses besoins et aussi par les services d'enquêtes, lorsque la loi le prescrit ou le permet. Alors les acheteurs n'ont qu'à vérifier si les taux officiels acceptés sont correctement appliqués dans les devis, sauf exception. Les E.G.C. et les E.B.O.T. ne sont pas indépendants les uns des autres : l'augmentation des frais généraux doit normalement s'accompagner d'une diminution des coûts directs. Les E.G.C. ne se comparent pas d'une société à l'autre, et les enquêteurs peuvent, au besoin, les évaluer sans les enquêter.

Si les notions d'éléments généraux de coûts et d'éléments de base d'ordre technique existent depuis bien longtemps sous d'autres noms, l'analyse de prix et l'analyse de coûts, ainsi que les marges ABC, sont des notions américaines qui ont été introduites pour la première fois de manière générale dans la circulaire du Premier ministre du 10 octobre 1969 et le guide pour la négociation des prix et des marges y annexé (brochure n° 2007 des J.O.).

L'analyse de prix, ou recherche du bon prix, est comparative. Il faut donc disposer de références valables et les mettre à jour correctement. Une référence peut être un prix précédemment accepté pour la même prestation ou une prestation voisine, en comparant ce qui est comparable, au besoin en limitant la comparaison à une partie de la prestation. Une autre référence, plus aléatoire, peut être une mesure physique commune, par exemple le prix au kilogramme ou au cheval-vapeur. Ces références-ci ont beaucoup servi; c'est ainsi que vers 1880, le prix du kilogramme de blindage en fer était à peu près égal au prix du kilo de bifteck. Plus récemment, la méthode dite d'estimation

des prix permet d'évaluer par des algorithmes reposant sur des analogies techniques : c'est un perfectionnement de l'unité physique.

L'analyse de coûts, ou recherche du juste prix par l'examen des coûts, s'éloigne des critères classiques, économiques et commerciaux. Elle repose sur le postulat selon lequel le prix de vente dans un marché non concurrentiel résulte de l'addition d'un coût de revient et d'une marge de risque et de bénéfice. L'acheteur public tente de discerner le coût de revient probable dans les propositions de manière analytique, c'est-à-dire sans faire de comparaison. Il n'a pas accès aux documents internes des entreprises mais peut faire appel à un enquêteur pour obtenir son avis sur les devis qui lui sont présentés, lorsque la loi le permet.

Le reproche principal fait à la méthode est qu'elle constate des données comptables et que le service ne peut agir sur les faits à l'origine de ces données, qui sont la conséquence de l'organisation de l'entreprise, de ses méthodes de gestion et de décisions de sa direction, laquelle peut notamment faire supporter par l'administration des charges anormales ou laisser subsister une mauvaise organisation du travail. La méthode reposant sur la comptabilité, l'état de celle-ci joue un grand rôle dans les résultats produits. Il est vrai que l'enquêteur est conduit à faire des redressements de charges avant de calculer les E.G.C. de l'entreprise qu'il est chargé d'établir, et il a droit de le faire dans certains cas. L'analyse de coûts n'est pas non plus de nature à favoriser leur réduction. Elle doit intégrer le jeu de la productivité et des autres facteurs de réduction des coûts. La circulaire de 1969 vise à développer cette réduction par la négociation, l'incitation par la marge et le recours aux enquêtes de coûts. Le domaine d'élection de l'analyse de coûts

est celui des commandes répétitives de matériels complexes, qui se prêtent à l'utilisation des courbes de dégressivité en fonction du rang du matériel dans la série: chars, avions, etc. L'acheteur qui sait évaluer les E.B.O.T. en se faisant aider au besoin est tout de même bien armé pour la négociation hors de ce domaine.

La forme des prix

Le marché comporte un ou des prix globaux forfaitaires pour des quantités stipulées, ou des prix unitaires qui, compte tenu des prestations réellement exécutées ou acceptées, permettront de calculer le prix de règlement du marché. C'est la catégorie des marchés à prix forfaitaires (en termes actuels, à prix initiaux définitifs) : ceux qui ne sont pas modifiés si les prestations ne le sont pas. Ces prix initiaux sont devenus révisibles ou ajustables s'ils peuvent être affectés par la variation des conditions économiques ; sinon ils sont fermes. La révision des prix, qui est un autre fruit de la guerre de 1914, n'a été fixée dans la réglementation qu'en 1938. La circulaire du Président du conseil du 18 mai 1938, qui l'introduit, est surtout consacrée à la définition de l'imprévision et au calcul des indemnités à verser dans ce cas. La clause de révision est destinée à restreindre progressivement le domaine de l'imprévision; elle consiste en une formule paramétrique représentant au moyen d'indices officiels les différents éléments du coût et appliquée au prix stipulé (circulaire du ministère de l'Économie nationale du 10 août 1938). Les prix inclus dans les marchés n'ont pu dépasser les prix fixés ou bloqués en application de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix, tant que cette mesure de guerre a eu force de loi.

L'autre forme ancienne de prix est appelée dépenses contrôlées. Le titulaire est ici rémunéré selon ses dépenses

réelles telles qu'elles sont vérifiées par l'administration (comme une note de frais, si l'on veut). Autrefois assez répandue en dépit de ses inconvénients, cette forme de prix a été limitée aux marchés pour lesquels aucune obligation de résultats ne peut être obtenue valablement. En général la valorisation des E.B.O.T. constatés est effectuée au moyen d'E.G.C. forfaitaires (ceux déterminés pour la société). On applique une marge en valeur absolue ou on limite la marge B (de risque). Les marchés doivent comporter un plafond de dépenses pour chaque prestation qui n'est pas assortie d'une obligation de résultat. La forme du prix en dépenses contrôlées vient d'être proscrite après plus de cinq siècles d'utilisation.

Une troisième forme de prix, dite prix en régie, doit être citée en passant. L'administration contractante exécute sous sa responsabilité technique une prestation en utilisant le personnel et le matériel de l'entreprise titulaire d'un marché de moyens.

La dernière forme de prix, le prix provisoire, paraît récente et dérivée des dépenses contrôlées ; elle a été critiquée. Ce prix est stipulé dans le marché dans l'attente d'une forfaitisation qui devrait intervenir par voie d'avenant dès que possible et non lorsque les coûts réels sont connus, ce qui apparenterait le prix provisoire au prix en dépenses contrôlées. C'est souvent le cas de la première commande de série d'un nouveau matériel. Le décret du 13 mars 1956 prévoit que les services peuvent traiter à prix provisoire en cas d'urgence impérieuse ou d'aléas techniques importants qui ne permettent pas à l'entreprise de s'engager sur un prix forfaitaire, et si celle-ci accepte de se soumettre à un contrôle particulier de l'administration, qui peut faire enquêter l'exécution du marché et la comptabilité. Le marché indique la façon de calculer le

prix définitif tel qu'il sera stipulé par avenant au marché. Notons que le prix du marché est provisoire à cause des E.B.O.T., mais il peut l'être aussi à cause des E.G.C., lorsque les enquêtes dites comptables sont trop espacées ou que les E.G.C. n'ont jamais été calculés par le service et qu'ils valent la peine de l'être ou doivent l'être.

Dans les marchés de la défense nationale, le contrat peut être précédé d'un échange de lettres qui permet au titulaire pressenti de commencer l'exécution des prestations, mais sans financement jusqu'à la notification du marché, laquelle doit intervenir dans les trois mois. L'échange de lettres laisse aux services le temps de négocier méthodiquement les marchés à prix provisoires dans le cas de l'urgence impérieuse.

Le prix provisoire peut être la limite supérieure du prix définitif à déterminer: c'est alors un prix provisoire plafond, révisable ou non. Des clauses incitatives permettent d'éviter que les devis ne comportent des prix trop forts qui seront pris comme plafonds puis rendus définitifs par l'enquête, ce qui ôte le risque du titulaire sans diminuer sa marge de risque. Une partie plus importante du prix est retenue jusqu'à la détermination du prix définitif, - souvent 80 % des montants sont payés sur acomptes selon les constats d'avancement (y compris les avances récupérées), donc 20% sont retenus - parce que le paiement du solde d'un marché à prix forfaitaire, lot par lot, sanctionne le respect des résultats attendus et représente ordinairement à peu près la marge normale, soit 10 % du prix des lots. Lorsque le prix stipulé est provisoire, il est assorti d'un plafond (prix provisoire dit plafond ou avec plafond), et l'on espère que le prix enquêté sera notablement plus faible (ici 10 %). Le prix définitif devrait être fixé dès que la fabrication de série a atteint sa cadence normale, alors que le contrôle du coût de

revient porte sur l'exécution d'une tranche au moins d'un marché sujet à enquête.

Le contrôle des coûts dans les marchés publics

Son origine est à rechercher dans les bénéfices réalisés sur certaines commandes militaires passées pendant la guerre de 1914, et dans la solution, jugée peu satisfaisante par beaucoup, que les autorités ont donnée aux abus découverts ou supposés. L'affaire a pris un tour obsessionnel à gauche, mais l'état d'esprit des radicaux avant la guerre était déjà foncièrement hostile à ceux qui s'enrichissaient par l'industrie ou le commerce (les " gros ,,) : l'opinion publique de ce peuple belliqueux a toujours préféré les militaires et les rentiers. Les grands industriels français, par exemple Renault et Citroën, ont puissamment contribué à l'armement français, une fois la guerre enfin déclenchée et l'insuffisance des arsenaux reconnue par l'expérience. L'État s'étant mis sous leur dépendance en ce qui concernait les prix, on a pu constater ou supposer qu'ils avaient profité des circonstances pour s'enrichir de façon anormale.

Albert Thomas (1878-1932) avoue publiquement en décembre 1914 que certains marchés de la défense nationale ont été passés à des prix supérieurs à ceux d'avant la guerre et avec des tolérances ou dérogations dans les cahiers des charges ou par rapport aux stipulations de ces cahiers. De plus l'État a délégué le contrôle technique à des cadres des usines, lorsqu'il ne pouvait pas l'assurer lui-même. Il consent désormais des avances afin de constituer des fonds de roulement et même pour des fournitures ordinaires et établies. Le même Thomas a l'idée, l'année suivante, après avoir fait faire des « études de prix de revient », de soumettre les bénéfices industriels et

commerciaux à une contribution extraordinaire. La loi du 1er juillet 1916 embrasse la période allant du 1er août 1914 au 30 juin 1920. L'assiette de l'impôt est " l'excédent du bénéfice de guerre sur le bénéfice normal du temps de paix », Le second est la moyenne des valeurs relevées dans les bilans des trois exercices ayant précédé la guerre. Le premier est tiré lui aussi des bilans, et l'on soustrait, selon certaines règles, la réserve légale des sociétés anonymes, les amortissements normaux et supplémentaires, ainsi qu'un intérêt de 6 % des capitaux employés dans les entreprises situées en pays envahi ou sinistré. L'assiette correspond donc à la totalité de l'activité militaire ou plutôt civile et militaire, et non pas seulement aux marchés de l'État français. L'impôt est d'abord fixé à la moitié de l'assiette, puis augmenté par tranches. L'historien Emmanuel Chadeau (1895-2000) a fait remarquer que les petites sociétés qui sont devenues grandes pendant la guerre ont dû être plus durement frappées que celles qui étaient déjà de grandes entreprises.

Un seul industriel est cité partout, c'est Louis Renault (1877-1944). Il est accusé d'avoir réalisé des bénéfices scandaleux et d'avoir acquitté sa contribution avec retard. Le journal L 'Humanité, devenu l'organe des communistes, fait de lui le prototype des capitalistes sans principes qui poussent à l'extrême l'exploitation du prolétariat. Renault se bat comme les autres fournisseurs de la Défense nationale pour obtenir la réduction de l'assiette de l'impôt, mais il finit par le payer. Le législateur n'en a pas fini avec les bénéfices de guerre. Une loi du 31 mai 1933 dispose que les marchés passés par l'État, les départements, les communes et les établissements publics entre le 1^{er} août 1914 et le 25 octobre 1919 seront déferés à un jury national (et non plus à des commissions locales composées de

fonctionnaires des Finances). Le bénéfice licite ne peut dépasser 10 % du montant du marché ni 10 % du capital de l'entreprise. Le premier bénéfice est considéré comme normal depuis Colbert au moins. Des voies de recours sont à nouveau prévues. L'affaire, en ce qui concerne Renault, s'achève en 1953 par l'exonération des héritiers (qui ont été déshérités par l'État) et de la régie.

Après la loi de 1933 vient le décret-loi du 16 juillet 1935 qui institue un impôt de 20 % (puis 36 0/0) sur les bénéfices réalisés en temps de paix par les entreprises travaillant pour la défense nationale, ce qui suppose qu'ils puissent être déterminés, aucune entreprise n'ayant que des marchés militaires. Les industriels ont incorporé la taxe dans les prix proposés. Puis la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre interdit tout bénéfice réalisé par les fournisseurs des Armées en temps de guerre, l'État devant verser en échange un intérêt forfaitaire et couvrir les pertes, quand il y en a. En temps de paix, les entreprises conservent le droit de réaliser un profit raisonnable, qui est limité à 10 % du montant des marchés en moyenne, le surplus étant prélevé en lieu et place de l'impôt de 1935 (décret-loi du 21 avril 1939). Un autre décret-loi, du 29 juillet 1939, institue un nouveau prélèvement, progressif, de façon que le bénéfice d'exploitation soit limité à 5 % du chiffre d'affaires (partie militaire) au lieu de 10 %

Les fournisseurs de la Défense nationale sont tenus de tenir une comptabilité spéciale afin de faciliter le contrôle des coûts de revient des marchés militaires. Un barème d'amortissement accéléré s'applique aux moyens de production qui ne peuvent servir qu'à ces commandes. Les décrets-lois de septembre 1939 maintiennent le régime du temps de paix, le taux étant réduit à 4 % en novembre. L'accélération de la rotation des capitaux

entraînée par l'augmentation massive des commandes du temps de guerre fait monter les bénéfices. Le gouvernement laisse faire car il a donné la priorité absolue à l'augmentation de la production, qui dépend de l'adhésion entière des fournisseurs de la défense nationale. Or, celle-ci est obtenue tardivement, à la différence de ce qui s'était produit en 1914. La situation des industriels était devenue moins bonne: la crise de 1929 n'était pas terminée, leurs réserves étaient amoindries, les investissements insuffisants, la loi des 40 heures et ses suites avaient augmenté leurs charges, sans compter la diminution des bénéfices des contrats militaires. En dépit de cette législation largement illusoire et faite pour calmer l'opinion, le reproche fait à un certain nombre d'industriels après la nouvelle guerre est différent, même si les communistes utilisent l'argument des profits illicites et des trusts: ils ont fourni volontairement et en quantités considérables du matériel militaire à l'Allemagne.

La réglementation édictée de 1935 à 1939 organise en conséquence un contrôle administratif des marchés de matériel de guerre afin de procéder aux enquêtes, et notamment aux enquêtes de coûts, dans les sociétés qui les exécutent. Un premier bureau d'enquêtes de coûts est établi en 1929 au sein du tout nouveau ministère de l'Air. Comme il n'y a pas d'arsenal de l'Air avant 1934, on pensait, selon l'opinion commune dans l'administration, que l'on ne pourrait révéler par ce moyen les coûts de revient de l'industrie dans des fabrications comparables ni donc modérer les prix de vente. Un décret-loi du 30 octobre 1935 prévoit la nomination de commissaires du gouvernement auprès des principales entreprises d'armement françaises, chargés entre autres missions de recueillir les renseignements d'ordre administratif, financier et comptable dont la connaissance est jugée utile ou

nécessaire par le ministre qui les a nommés. Le rapport d'un autre décret-loi de même date indique qu'il s'agit de compléter le décret-loi du 16 juillet par un contrôle s'exerçant sur l'activité et sur les bénéfices des sociétés d'armement. Pierre Laval (1883-1945) a le souci de satisfaire au vœu de l'opinion, de respecter les nécessités de la défense nationale et « de ne pas porter atteinte à la liberté légitime de l'industrie ». Le second décret prévoit donc que les entreprises « pourront être assujetties à présenter leurs bilans, comptes de profits et pertes et comptes d'exploitation sous des formes déterminées par nature d'entreprise par arrêtés du ministère des Finances et du ministère intéressé. Ces arrêtés pourront également déterminer les règles à suivre pour la tenue de comptabilités spéciales à chaque marché. » Le décret prévoit des contrôles mais point de service de contrôle.

Le style impératif des règlements de l'année suivante montre bien que le législateur a définitivement rompu avec la loi libérale de 1885 (loi Farcy). Le décret du 17 août 1936 impose aux entreprises assujetties de tenir une comptabilité distincte faisant ressortir les éléments des prix de revient, notamment « les prix de revient des objets, matières ou produits entrant dans la fabrication des matériels. Elles sont également tenues de faire figurer dans un poste spécial leurs dépenses de représentation et de publicité. Les registres à tenir et les documents à fournir au contrôle par les entreprises seront déterminés par décret, s'il y a lieu ». Remarquons ici deux choses : en 1936, il n'existe pas encore de plan comptable national; la comptabilité de l'entreprise va permettre à l'État de calculer les prix de revient de ses propres commandes, et c'est une intrusion ordinaire qui ne s'était encore jamais vue. Le contrôle est organisé en trois groupes, un par ministère, et un service de

centralisation et de coordination au ministère de la Guerre. Il s'étend aux sociétés dans lesquelles l'État doit prendre une participation, et donc aux six nationales de l'aéronautique qui vont être créées.

Le décret du 18 août 1936 indique que les groupes de contrôle sont formés de contrôleurs de l'administration de chaque ministère et dirigés chacun par un contrôleur général du même corps. Les contrôleurs peuvent faire appel à des ingénieurs ou administrateurs militaires ou à des personnels civils de gestion et d'exécution. Chaque groupe est rattaché à la direction du contrôle de son département, qui tient la liste des entreprises à contrôler sur pièces et sur place. D'autres décrets ont créé des cadres d'enquêteurs distincts des contrôleurs de l'administration (puis contrôleurs généraux des armées) et des commissaires du gouvernement pour réaliser les enquêtes. Ils sont également tenus au secret professionnel.

Des extraits du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, c'est-à-dire le contrôle administratif de l'État sur la fabrication, la vente, l'exportation et la détention d'armes suffiront à éclairer la question du contrôle des coûts.

[art. 2, § 3) Les entreprises de fabrication ou de commerce de matériels de guerre et d'armes et munitions de défense (catégories 1, 2, 3, 4) ne peuvent fonctionner et l'activité de leurs intermédiaires ou agents de publicité ne peut s'exercer qu'après autorisation de l'État et sous son contrôle, suivant les modalités fixées par décret.

[art. 3) Le ministre de la Défense nationale exerce, pour la réglementation et l'orientation du contrôle de l'État sur la fabrication et le commerce des matériels

visés dans le présent décret, une action de centralisation et de coordination.

Il dispose à cet effet de la direction générale du contrôle des matériels de guerre, dont les attributions sont fixées par décret [le service créé en 1936).

[art. 4) Le contrôle est organisé sur place et sur pièce, suivant leurs attributions respectives, par les représentants des ministères intéressés et notamment, en ce qui concerne les départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air, par groupes spéciaux de contrôle de ces ministères et par la direction générale du contrôle des matériels de guerre.

[art. 5) Le contrôle institué par l'article 2, alinéa 3 ci-dessus portera sur les opérations techniques et comptables, notamment sous le rapport de la production, des perfectionnements réalisés dans la fabrication, des bénéfices et des dépenses de publicité et de représentation et, d'une manière générale, sur l'application des obligations résultant du présent décret.

Les écritures à tenir, les comptes rendus à produire et les autres obligations des assujettis seront précisés par décret, s'il y a lieu.

[art. 6) Les titulaires des autorisations prévues au 3e alinéa de l'article 2 ci-dessus sont tenus de laisser pénétrer dans toutes les parties de leur entreprise les représentants des ministères militaires intéressés et de la direction générale du contrôle des matériels de guerre énumérés à l'article 4 ;

- de n'apporter aucune entrave aux investigations nécessaires à l'exécution de leur mission, lesquelles peuvent comporter, outre l'examen des lieux et du matériel, les recensements et les vérifications des comptabilités de toute

espèce de leur entreprise qui leur paraissent utiles;

- de fournir les renseignements verbaux ou écrits et les comptes rendus demandés par les représentants de l'État énumérés à l'article 4 ci-dessus, en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent du présent décret et des textes d'application.

[art. 9) Les personnels visés par l'article 4 ci-dessus, ainsi que les autres fonctionnaires, officiers ou agents de l'État qui ont connaissance à un titre quelconque des renseignements recueillis au sujet des entreprises en application du présent décret sont tenus au secret professionnel sous les peines édictées par l'article 378 du Code pénal.

[art. 10) La surveillance technique des travaux confiés [par voie de marchés) à l'industrie par les ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air demeure dans les attributions des services de fabrication ou de construction de ces ministères.

La détermination du juste prix d'une fourniture courante dépend essentiellement du jeu de la concurrence. L'ordonnance du 30 juin 1945 prohibe toute entente ou action concertée ayant pour but de l'entraver en faisant obstacle à la baisse des coûts de revient ou des prix de vente ou en favorisant une hausse artificielle des prix. Le contrôle des prix des fournitures qui échappent à la concurrence est soit une simple analyse des devis joints aux offres, avec ou sans utilisation de la comptabilité, soit une analyse de coûts faite en cours d'exécution d'un marché à prix provisoire afin d'en déterminer le prix définitif. Les articles 15 à 22 du décret du 26 août 1957 sur le contrôle des marchés publics fixent les obligations d'ordre comptable des titulaires des marchés appartenant aux catégories suivantes et susceptibles pour cette raison d'être enquêtés : laies

marchés à prix provisoires ; 20 les marchés de gré à gré à tranches de matériels conçus par l'État ou à sa demande (par un marché d'étude) et d'un montant de plus de cent millions d'anciens francs, lorsque seul le prix de la première tranche est stipulé (forfaitaire ou provisoire) ; 30 les marchés de matériels de guerre définis par le décret-loi du 14 août 1939 (application de celui du 18 avril).

Dans ce dernier cas, le mobile principal reste le calcul des bénéfiques (des marchés de l'État ou des contrats passés par les titulaires à des tiers) et donc la répression des bénéfiques illicites; il s'agit aussi de traiter ensuite à des prix plus satisfaisants, ce qui explique que l'enquête puisse s'appliquer à des marchés traités à prix forfaitaires. Le décret-loi du 18 avril 1939 modifié a été reporté dans le nouveau Code de la défense (partie législative, partie 2, livre III, titre III). Les bénéfiques de l'art. 5 y sont toujours (art. L2332-5), mais les groupes spéciaux de contrôle de l'art. 4 ont disparu: le contrôle dont il est question appartient à des agents relevant du Contrôle général des armées, et les enquêteurs de coûts de la D.G.A. n'en relèvent pas, donc il est purement administratif. Le titre suivant est consacré au « contrôle des prix de revient [sic] des marchés relatifs aux matériels de guerre », mais il est actuellement vide dans les deux parties.

Comme les industriels n'aiment guère mettre leur comptabilité et leurs ateliers à la vue de l'administration, fournir des explications et se voir contester l'exactitude de leurs prévisions ou le bien-fondé de certaines dépenses, les services acheteurs doivent user des enquêtes a priori ou a posteriori avec doigté, lorsqu'elles ne sont pas obligatoires. Les entreprises qui tiennent une comptabilité analytique d'exploitation ouvrent un

compte spécial au marché qui doit être enquêté. Il paraît qu'à l'époque du décret de 1957, la comptabilité des entreprises ne permettait pas souvent d'isoler les dépenses des marchés soumis à enquête de coûts.

L'ordonnance de 1945 et le décret de 1957 précités étendent implicitement le champ d'action légal des enquêtes de coûts à toutes les administrations. Les bons résultats obtenus dans le domaine des marchés de la Défense et la multiplication des situations de monopole ont conduit le législateur à instituer, par mesure générale, le contrôle des coûts de revient des marchés conclus sans possibilité de recours à la concurrence (art. 54 de la loi de finances pour 1963, du 23 février 1963). La loi vise les « marchés ou commandes de travaux, fournitures ou études pour lesquelles la spécialité des techniques, le petit nombre d'entreprises compétentes, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement. La référence à ces obligations devra figurer dans les documents contractuels ». Autrement dit, ces enquêtes ne sont pas systématiques, pas plus qu'elles ne l'étaient dans les départements militaires. Le droit d'enquête est étendu à tous les services de l'État, à ses établissements publics administratifs et à certaines entreprises publiques.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Conseil économique, social et environnemental : nouvelle loi, nouveau conseil, nouvelles perspectives

Jean-Michel Reynaud, Président de la section des finances du CESE

Gestion et Finances Publiques / janvier 2011

C'est Léon Jouhaux, président – fondateur de la confédération Force ouvrière – qui recevra en 1951 le prix Nobel de la Paix – qui a le premier l'idée en 1918 d'un projet de Conseil national économique chargé d'examiner tous les problèmes posés par le retour à la paix. En 1925, le Conseil national économique est créé. Avec la Constitution de 1946 de la IV^e République, le Conseil national économique devient le Conseil économique, Avec la Constitution de la Ve République de 1958, le Conseil économique devient le Conseil économique et social, C'est avec la modification de la Constitution du 23 juillet 2008 que le Conseil économique et social devient le Conseil économique, social et environnemental. Une nouvelle loi organique était donc attendue, les mandats des conseillers ayant été prorogés d'une année (ce qui n'était pas une première dans l'histoire); elle fut promulguée le 28 juin 2010.

La modification constitutionnelle du 23 juillet 2008 a notamment rajouté le mot Environnemental à son nom (le Conseil économique et social est devenu Conseil économique, social et environnemental), a figé dans le « marbre » constitutionnel le nombre de conseillers (233), a apporté le droit de pétition et la parité absolue, De plus le nombre de mandats successifs pouvant être effectués est dorénavant limité à deux et la composition du Conseil devrait être systématiquement revue; la représentativité syndicale (et a priori elle seule) sera effective au renouvellement dans cinq ans (durée d'un mandat), Ce sont les décrets d'application qui fixent la composition des groupes (le nombre de conseillers par organisation d'origine) et le périmétrage des sections (Le nombre de 9 est le maximum mais leur dénomination ou champ de compétence doit être précisé par décret qui plus est des délégations permanentes (actuellement 2, Europe et Egalité homme/femme) peuvent

être créées sans limitation numérique).

LES PRINCIPAUX POINTS DE LA REFORME LEGISLATIVE

Sur le rôle du Conseil, l'article premier a été globalement réécrit; il stipule en trois alinéas que le Conseil représente « les principales activités du pays, favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation, Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires. Il promeut une politique de dialogue et de coopération avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales et auprès de ses homologues européens et étrangers ».

L'article 2 nouvellement rédigé précise que « le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement

saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration. Il peut être saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, des projets de loi d'ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence. Il peut également être consulté, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Il peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat, Dans les cas prévus aux deux premiers alinéas, le Conseil économique, social et environnemental donne son avis dans le délai d'un mois si le Premier ministre déclare l'urgence ».

L'article 4 précise quant à lui que le Conseil « contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental ».

Trois articles dépendant du seul souhait profond des gouvernements :

Ces trois articles ne trouveront éventuellement toute leur plénitude que par rapport au souhait profond des gouvernements; en effet. L'utilisation de la saisine gouvernementale est toujours restée très parcimonieuse (quel que soit le Gouvernement), car il faut bien comprendre que, saisi directement par le Premier ministre par un courrier détaillé et relativement précis sur

l'ensemble des questions posées. Il est très délicat pour un Gouvernement de ne pas suivre les avis et recommandations du Conseil, même de n'en suivre qu'une partie, car il faut alors expliquer pourquoi on ne suit pas des recommandations parfois votées par plus de 80 % de l'Assemblée.

Quant aux autosaisines (sujets choisis par les sections du Conseil et validées par le Bureau du Conseil), aucune statistique sérieuse ne peut être faite à court terme comme à long terme, Effectivement à court terme (deux ans maximum) il y a rarement de suivi législatif significatif, et à long terme il est difficile de ne pas penser que, par capillarité, les sujets ont évolué dans la réflexion globale des différentes organisations de la société.

D'aucuns qualifient le Conseil d'Assemblée « du premier mot» (le dernier appartenant très logiquement à la représentation nationale) mais cela est certainement surfait; certes le Conseil est un lieu de réflexion et de débats sur des sujets importants et parfois novateurs, mais il n'est heureusement pas le seul pas le seul non plus à dire parfois le premier mot. et heureusement également! D'ailleurs pourrait-il en être autrement déjà sur le principe même, mais surtout eu égard aux forces de travail en présence; comment vouloir « rivaliser» avec 650 fonctionnaires au service législatif de la seule Assemblée nationale quand une quarantaine servent la même entité au Conseil? Il conviendrait de s'interroger aussi sur le fait que de trop nombreux rapporteurs abandonnent en quasi totalité l'écriture (et la substance profonde?) de leur rapport à la seule qualité des administrateurs des sections; la question n'est pas de

critiquer utilement le fond de cela, mais simplement de s'interroger sur la place du politique, les « élus » (les conseillers) qui devraient se réapproprier davantage les orientations de travail et les suivre dans leur rédaction.

En 2003 déjà, la section des finances s'inquiétait de la titrisation et réclamait davantage de régulation...

C'est la raison pour laquelle continuer à vouloir s'approprier le « premier mot » est injuste et superfétatoire. La réalité est plus modeste, même si elle est utile, plus réaliste du fait de son enracinement profond dans les strates professionnelles que représentent les conseillers, La réalité se suffit d'ailleurs à elle-même. Un exemple: en janvier 2003, dans un avis consacré aux « autorités de régulation financière et de concurrence » établi par la section des Finances, le Conseil appelait déjà à « un renouvellement des modes de pensée et d'intervention » et constatait « une demande de régulation ». La montée des risques était déjà soulignée et il était indiqué : « un examen systématique des « trous de la régulation » devrait être fait... afin de proposer les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires. Citons quelques exemples: les fonds à fort effet de levier (hedge funds), les fonds d'épargne salariale, les fonds d'épargne par capitalisation, le marché de la titrisation. ». L'avis du Conseil a-t-il été suivi directement ou même indirectement, de quelques mesures? Malheureusement non, et cinq années plus tard éclatait la grande crise de 2008. Nous avons alors mis en lumière les effets néfastes et pernicieux de la fameuse « titrisation », certainement à une époque où

nombre de commentateurs dits et réputés « avisés » n'en connaissait peut-être même pas le nom et la technique.

SUR LA NOUVEAUTE PETITIONNAIRE

L'article 5, nouvel article, stipule que « le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental. La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France, Elle indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui. La pétition est adressée par un mandataire unique au président du Conseil économique, social et environnemental. Le bureau statue sur sa recevabilité au regard des conditions fixées au présent article et informe le mandataire de sa décision. Dans un délai d'un an à compter de cette décision, le Conseil se prononce par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner, L'avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel ».

Cet article introduit la saisine par la voie pétitionnaire dont à l'évidence il devrait servir la démocratie, un système politique (et non plus un simple régime) dans lequel la souveraineté est attribuée au peuple qui l'exerce de trois façons: directe, régime dans lequel le peuple adopte lui-même les lois et décisions importantes et choisit lui-même les

agents d'exécution, indirecte: régime dans lequel le rôle du peuple élit des représentants. La démocratie représentative, et semi-directe, ce qui nous intéresse ici variété de la démocratie indirecte dans laquelle le peuple est cependant appelé à statuer lui-même sur certaines lois, par les référendums, veto ou initiatives populaires, Cela dit, il reste à concevoir comment le Conseil peut pratiquement recevoir, vérifier. voire suivre si il y a pléthore de demandes, cette nouvelle facilité de saisine, Mais il faut également s'interroger sur la modification du rôle du Conseil que pourrait engendrer cette possibilité dès lors qu'elle serait très abondamment utilisée par des organismes ou groupes constitués cherchant à faire parler plus d'eux que des sujets mis en avant.

Sur la nouvelle saisine parlementaire, prévue à l'article 6, « les sections, les commissions temporaires et les délégations sont saisies par le bureau du Conseil de sa propre initiative ou, si le Conseil est consulté par le Gouvernement, à la demande du Premier ministre ou, si le Conseil est consulté par une assemblée parlementaire, à celle du président de l'assemblée concernée », L'article est complété par: « toutefois, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation, le bureau du Conseil économique, social et environnemental peut recourir à une procédure simplifiée. La section compétente émet alors un projet d'avis dans un délai de trois semaines, Ce projet devient l'avis du Conseil économique, social et environnemental au terme d'un délai de trois jours suivant sa publication,

sauf si le président du Conseil économique, social et environnemental ou au moins dix de ses membres demandent, dans ce délai, qu'il soit examiné par l'assemblée plénière».

Cet article, très intéressant en soi, introduit un délai de réponse de trois semaines; jusqu'alors les seuls délais imposés étaient ceux spécifiés dans les trop rares saisines gouvernementales, en général deux mois. Ce nouveau délai imposé de trois semaines peut être une bonne chose car il oblige le Conseil à se restructurer pour pouvoir répondre en temps et en heure, rapidement; même si ce délai est très court, car sur un sujet délicat ou très novateur, toute section doit pouvoir consulter, auditionner, discuter, synthétiser éventuellement par consensus et proposer des recommandations et des avis, Les sections du Conseil se réunissent une fois par semaine et l'Assemblée siège en séance plénière tous les quinze jours les mardis et mercredis, Il va donc se poser un problème de disponibilité pour les membres (l'absentéisme est déjà un problème ou Conseil) et également obliger à répondre dans l'urgence sur des problématiques qui auraient pu avoir besoin d'un peu de temps de réflexion.

L'article 7 précise la répartition des 233 membres du Conseil : « 140 membres au titre de la vie économique et du dialogue social (dont 69 représentants des salariés), 60 au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, 33 membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement (dont 4 représentants des jeunes et des étudiants), 18 représentants des associations et fondations agissant

dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, et 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable, dont au moins 3 dirigeants des entreprises ayant une activité significative dans ces matières ».

Seule la représentativité syndicale est prévue, *quid* pour la myriade associative et les organisations patronales?

Chacun constatera que mises à part les organisations syndicales de salariés à l'horizon 2015, aucune mesure de représentativité n'est à ce stade prévue que ce soit pour les organisations patronales.

L'article 7 précise que « dans tous les cas où une organisation est appelée à désigner plus d'un membre du Conseil économique et social et environnemental, elle procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées d'autre part, ne soit pas supérieur à un.

La même règle s'applique à la désignation des personnes qualifiées. Un décret en Conseil d'Etat précise la répartition et les conditions de désignation »

On peut alors s'interroger sur une telle parité absolue qui interroge les républicains que nous sommes (pourquoi n'avoir pas plutôt privilégié l'axiocratie, c'est-à-dire le pouvoir attribué aux meilleurs ? en effet, les quotas peuvent appeler à une discrimination positive qui fait aussi référence explicitement au communautarisme, notion fort éloignée du principe d'une République

laïque ... mais nous sortons de notre sujet !

SUR LA DUREE DES MANDATS

L'article 8 précise que les conseillers « ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs », ce qui est plutôt une bonne chose car on doit ainsi éviter des conseillers totalisant entre vingt et trente années de présence dans l'hémicycle", et ayant atteint un âge, certes respectable, mais qui conduit inévitablement à ne plus être vraiment « une force vive de la notion », ni à être une femme ou un homme dont le niveau de responsabilité dans l'organisation dont il est issu - et pour laquelle il est nommé - n'est plus compatible avec un mandat ou Conseil.

Un lieu de contre-pouvoir

Le CESE est incontestablement un lieu de contre-pouvoir, ou moins un lieu où les contre-pouvoirs qui ont envie ou besoin de s'exprimer peuvent le faire. Des contre-pouvoirs ou service de l'idée et des principes de la démocratie, qui favorisent la réflexion du peuple quant à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation. On peut même dire qu'elles en garantissent l'approche démocratique en aidant à la souveraineté populaire qui détient collectivement le pouvoir.

Le rajeunissement des conseillers, une ouverture plus large (mais attention à l'émiettement en cours ou niveau syndical), la « parité » (mais la parité est-elle d'essence républicaine ? N'aurait-il pas été plus intelligent de parler d'axiocratie (de axios, celui qui

est le meilleur) plutôt que de figer des quotas ? Le Conseil a besoin de compétences, quelles qu'elles soient), la limitation du nombre successif de mandats, l'ouverture large aux représentants environnementalistes vont certainement conduire à une autre typologie du Conseil qui se veut plus proche de la société; mais tout cela est-il vraiment au service de la démocratie ou, plus prosaïquement au service du pouvoir ? Telle est la question qu'il convient de se poser. Certes, cette nouvelle loi donne de nouveaux instruments: seront-ils utilisés pour dynamiser cette Assemblée qui en a bien besoin, ou pour l'anesthésier et la paralyser doucement ?

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les investissements directs étrangers au Maroc :
Privatisation et perte d'influence de l'Etat sur les choix
fondamentaux de politique économique (2ème partie)

**Abdelkader Berrada, Professeur de politique économique et de finances publiques,
Université Mohamed V, Rabat**

Revue Marocaine d'Audit et de Développement n° 30/ 2010

La sortie du Maroc du cycle de rééchelonnement de la dette publique extérieure éligible à cette pratique (1983-1992) date de 1993. Avec le retour supposé de la confiance, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) manifestent une tendance à la hausse. Les statistiques de l'Office des Changes, généralement établies dans le respect des normes recommandées par le FMI, permettent de rendre compte de l'évolution ascendante mais irrégulière des investissements et prêts privés étrangers (IPPE) ainsi que de leur structure apparente.

Il en ressort que, sur la période 1992-2007, leur montant, sans être constamment orienté dans le sens de la hausse, a été multiplié par près de 10: en 2007, il plafonnait à 41,379 milliards de dirhams (MDH); en 1992, par contre, il ne dépassait guère 4,298 MDH.

Le stock global d'IDE ne cesse pour sa part de gagner en importance. De 1989 à 2005, il a considérablement augmenté, passant de 3,4 M\$ à 18,6 M\$, soit 44% du PIB en 2005 contre 13% seulement en 1989. Rapportée au PIB base 1998, cette grandeur de 31,4% en 2003 atteint 36,4% en 2005, 43,9% en 2006 et 48,4% en 2007.

En se limitant à ces données que des économistes éprouvent du mal à reproduire dans leur diversité et à interpréter correctement, on en vient à considérer le Royaume, comparé aux autres pays africains ou arabes, parmi les destinations privilégiées des flux d'investissements directs étrangers. Il y

figure constamment sur la liste des cinq premiers. D'aucuns y voient là une marque de confiance des milieux d'affaires internationaux.

En fait, d'autres caractéristiques propres aux IDE entrants au Maroc témoignent des limites de la présentation officielle que certains auteurs reprennent à l'identique à leur compte et dont ils se servent pour construire des modèles économétriques d'une solidité douteuse.

Le Maroc reçoit, certes, depuis une quinzaine d'années, des flux d'investissements directs étrangers relativement appréciables, mais de là à prétendre qu'il en tire un bénéfice suffisant à l'instar de l'Afrique du Sud, première puissance économique du continent, il s'en faut de beaucoup.

Fondamentalement, les IDE restent sans commune mesure avec, d'une part, le potentiel du Maroc, jugé vaste et, d'autre part, les exigences d'une croissance à haute priorité économique et sociale. Tels qu'ils se présentent (motivation, structure, impact sur l'économie hôte), les IDE s'écartent pour le pays d'accueil du principe de l'Avantage pour Tous (F. Perroux (1973)). Le Maroc n'en tire véritablement qu'un certain avantage (Some Advantage). Dit autrement, à long terme, les IDE ne présentent, à des degrés divers, pour la nation hôte qu'un intérêt limité. Ils contribuent surtout, en étant liés outre mesure et plus que dans d'autres pays à revenu intermédiaire-tranche

inférieure, au processus de privatisation d'entreprises publiques rentables, à asseoir la domination du capital international sur l'économie marocaine. C'est ce qui ressort d'une analyse des problèmes associés au flux de retour induit par les IDE, à la nature des IDE et à la capacité d'appropriation par l'Etat des décisions de politique économique qui s'y rattachent (Ownership).

II. IDE et Formation Brute de Capital Fixe

A en croire les services de l'Office des Changes, l'attractivité du Maroc s'affirme avec le temps et la contribution certaine des IDE à la formation de capital prend des proportions importantes. Ils se contentent dans ce but de rapporter les IPPE à la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF). Cette façon de faire est utile, certes, mais en même temps réductrice pour autant qu'elle se base exclusivement sur des grandeurs comptables agrégées et relègue au second plan l'impact décisif de la privatisation sur l'afflux d'IDE. Au Maroc, les IDE ont une structure et une nature qui ne permettent pas de conclure qu'ils participent, dans un sens et à un degré jugés suffisamment positifs, à la création de richesses (effet revenus) ou que les IDE et la FBCF ne font qu'un. Tout bien considéré, leur intérêt en termes d'avantage collectif reste à prouver.

A. Structure des IDE

1. Lorsqu'on examine la structure des IPPE, on ne tarde pas à découvrir que les IDE au sens strict sont moins importants qu'il n'y paraît. Pour autant que des indications chiffrées nous permettent de le constater (présentation découlant des rapports de l'ODC publiés jusqu'en 2000), durant les années 1994-2000⁽ⁱ⁾, les IDE ne représentent que 52,9% du total des IPPE (33,117 MDH/62,590MDH); quant aux 47,1% restants, ils se répartissent inégalement entre les prêts et avances en comptes courants, à hauteur de 37% (23,154 MDH), et les investissements de portefeuille, à hauteur

de 10,1% (6,319 MH). Dans les faits, les contraintes associées à l'accumulation de la dette extérieure privée ainsi que le caractère spéculatif et volatile à l'excès des investissements de portefeuille ne sont plus à démontrer (G. Cumenge ,2004).

2. Pour ce qui est des IDE proprement dits, il se révèle qu'ils se dirigent en priorité vers l'immobilier haut de gamme et le tourisme de luxe, les services usagers et les télécommunications et de moins en moins vers l'industrie de transformation qui constitue pourtant «le fondement d'une politique d'indépendance». On comprend dès lors pourquoi la part du secteur poste-télécommunications dans le PIB connaît une évolution ascendante (2,8% en 2002 et 3,4% en 2006) au moment où celle des industries de transformation stagne ou régresse (16-17%).

En examinant tout d'abord la répartition sectorielle du stock global des ID français au Maroc dans la durée, on remarque que celui-ci a été multiplié par 4,5 entre 1993 et 2001. Par contre, le stock d'IDE industriels n'a été multiplié que par 3. De ce fait, la part des IDE de l'industrie manufacturière/stock total d'IDE Français au Maroc est en recul: elle n'est plus que de 23% en 2002 contre 43% en 1992.

Les investisseurs de l'Hexagone se détournent donc de l'industrie au profit des services. Le total des flux d'ID français à destination du Maroc, tous secteurs confondus, est passé à plusieurs centaines de millions d'euros alors que l'ordre de grandeur des flux d'investissements industriels français est, quant à lui, resté situé à quelques dizaines de millions d'euros. Comme on le remarquera le moment venu, cet arbitrage a à voir avec la privatisation d'entreprises rentables opérant essentiellement dans les activités de service.

Les investissements directs étrangers qui se portent sur l'industrie non seulement manifestent une tendance

lourde à la baisse, mais se concentrent généralement sur des activités à faible valeur ajoutée et, partant, à faibles qualifications et apport technologique. On mesure mieux, dans ces conditions, les risques liés à ce choix qu'un auteur ne s'est pas empêché de souligner. «Il serait contreproductif à moyen terme, écrit-il, de contenir les industries marocaines à des métiers de pure exécution et de faible valeur ajoutée car cela freinerait le développement des industries marocaines et donc la croissance du marché marocain et conduirait à une baisse de compétitivité des entreprises françaises basées au Maroc d'autre part» (25: G. Bordes).

3. L'attractivité du Maroc en matière d'IDE, un fait que l'on tient pour certain, prête en réalité à équivoque.

Le niveau absolu du capital étranger ne permet pas une valorisation suffisante et encore moins réelle du potentiel de croissance propre à ce pays et une diversification nécessaire de son économie. A cela s'ajoute la faible part des revenus réinvestis d'un premier investissement. Sur les huit dernières années (1996-2003), les revenus réinvestis n'étaient que de 0,72% en moyenne, ce qui prouve «l'absence d'une réelle stratégie de suivi des investissements» (CNUCED , 2007).

La France est sans conteste le pays qui importe le plus du Maroc, qui exporte le plus vers le Maroc, le premier bailleur de fonds et le premier investisseur étranger, etc. Cela est vrai mais ne signifie pas pour autant que le Royaume Chérifien soit la première destination, la terre d'élection des investissements directs français à l'étranger, loin de là. En 2004, avec un stock total d'ID français de 2,4 milliards d'euros, le Maroc n'était classé qu'au 22^{ème} rang des pays bénéficiaires de flux d'investissements en provenance de l'Hexagone⁽ⁱⁱ⁾. En 2005, il occupait le 18ème rang sur 25 pays à destination immédiate des investissements directs français à l'étranger. Le stock des ID

français au Maroc totalisait 4,8 milliards d'euros (dont 3,8 M de capitaux propres, 0,7M de prêts et 0,3M d'investissements immobiliers), soit l'équivalent de 0,6% seulement du stock total des IDF à l'étranger (G. Cumenge ,2004). La question se pose dès lors de savoir à quoi cela avance-t-il le Maroc, partenaire privilégié de l'UE, d'être éligible au statut d'association avancé? La pertinence d'une telle question ne fait d'ailleurs guère de doute lorsqu'on apprend que les IDE ne s'inscrivent que marginalement dans le cadre d'un processus d'accumulation du capital à proprement parler.

B. La privatisation à marche forcée, pierre angulaire des IDE

1. Jusqu'en 1996, la part des IPPE exprimée en pourcentage de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) est restée située entre 6,7% et 9,9 %. A partir de 1997, en revanche, ces grandeurs tendent fréquemment à avoisiner ou dépasser 20%. En s'en tenant à cette approche de l'Office des Changes (OFC), reprise à l'identique par des chercheurs, on remarque que les IPPE occupent une place sans cesse grandissante dans le processus d'accumulation du capital au Maroc. Cette évolution ascendante doit cependant être interprétée avec précaution étant donné qu'une part relativement importante des IPPE s'explique en relation avec les opérations de privatisation qui ont débuté pour de bon en 1993.

En raison d'une présentation agrégée des données statistiques, les recettes (brutes) d'IDE générées par la privatisation ne sont pas classées sous une rubrique propre, c'est-à-dire clairement mises en évidence. Elles sont purement et simplement noyées dans les différentes composantes des IPPE (investissements directs, investissements de portefeuille, prêts). Les opérations de privatisation ne sont pas non plus décrites en détail dans les rapports de l'OFC mais juste évoquées au passage.

Une conclusion similaire se dégage à la lecture du tristement célèbre RDH50, conçu comme un manifeste des tenants d'un «Maroc nouveau». M.S. Saadi, tout comme S. Belghazi, qui devaient logiquement s'y arrêter, n'ont fait qu'effleurer le problème de la privatisation (S. Belghazi, 2006). Or, celle-ci se trouve être à l'origine du transfert au bénéfice d'investisseurs privés étrangers notamment de 60% de la valeur ajoutée du secteur public. En plus, ce changement sur une grande échelle de propriété du capital, rarement observé ailleurs, ne pouvait manquer d'altérer la répartition du revenu national et d'exercer une pression sur la balance des paiements, etc. J. Ennouhi, afin de mesurer l'impact estimé décisif des IDE reçus par le Maroc sur la croissance, s'est lui aussi gardé d'évoquer ces aspects d'importance. Il est même allé jusqu'à affirmer sans le moindre doute non pas que les IDE représentent tant pour cent du PIB et de la FBCF, ce qui aurait donné un sens à sa démonstration, mais qu'ils participent à hauteur de tant pour cent au PIB et à la FBCF, ce qui revient à forcer l'interprétation (2009, note n° 13).

Il est communément admis que des investissements additionnels d'expansion, de modernisation et de création d'unités nouvelles entraînent une augmentation du produit et peuvent élever son taux de croissance (L. EL Ameli, 2010). A. Youssoufi, alors premier ministre «socialiste» d'un gouvernement œcuménique (1998-2002), laissait croire que c'est bien le cas et que ce résultat «sans précédent» est à mettre à son actif. Au Maroc toutefois, les IDE ne sont pas de nature à promouvoir une croissance soutenue et durable. Il y a au moins deux raisons à cela.

Primo, les IDE sont, quant à leur signification économique, loin d'être exactement ce qu'on appelle Formation Brute de Capital Fixe (FBCF).

A. Youssoufi, en dressant le bilan de l'action gouvernementale au cours du quinquennat 1998-2002, enregistre «avec satisfaction le saut important réalisé par l'investissement étranger qui a atteint près de 7 milliards de dollars attirés par notre pays durant la période 1998-2001, ce qui signifie que ce qui a été drainé en l'espace de quatre ans dépasse ce qui a été collecté durant les 20 dernières années. 70% de cette somme ont concerné des investissements directs créateurs d'emplois. Ce volume n'est pas dû aux deux opérations exceptionnelles que sont l'octroi de la deuxième licence de téléphonie mobile et la privatisation de 35% du capital d'Ittissalat Al-Maghrib, car la moyenne du volume des investissements drainés annuellement durant les quatre dernières années était, abstraction faite de ces deux opérations, nettement supérieure à la période précédente».

Contrairement à ce que A. Youssoufi affirme être la réalité, les flux d'IDE majeurs se rattachent à des opérations de rachat/concession d'entreprises publiques bien portantes que leurs nouveaux propriétaires étrangers se contentent souvent de relooker. En évinçant le capital public, voire privé local, en s'y substituant, ils ne s'apparentent guère ainsi pour une large part à des investissements de création, d'expansion ou de modernisation. Qu'ajoute l'acquisition par le capital étranger dominant en tout ou partie d'entreprises publiques qui ne dégagent que des résultats positifs à la FBCF préexistante (stock) au moment où elle prend effet? Comme on pourra le remarquer, non seulement il y a, d'entrée de jeu, destruction d'emplois, mais les IDE ne s'additionnent qu'en partie à la formation de capital dans la mesure où ils exercent, dans une proportion élevée, un effet de repoussoir sur le capital public. Dès lors, la thèse très répandue au Maroc des IDE supplément ou auxiliaire de l'investissement national est fortement

empreinte de sophisme (M.L. El Harras, note n° 4 ; J. Ennouhi, note n° 13).

Sans revêtir la même forme, il s'agit là d'une tendance lourde relevée, entre autres par C. Benetti (1974), il y a de cela presque trois décennies et dont plusieurs économies latino-américaines en ont fait l'expérience: «l'investissement étranger, note cet auteur, peut accroître le niveau de l'accumulation. Mais, comme c'est le plus souvent le cas, il peut aussi se substituer à une fraction de l'accumulation nationale. Dans ce cas, le niveau d'accumulation n'augmente pas sensiblement, alors qu'est reproduite en même temps, au sein de l'économie capitaliste sous-développée, la division internationale du travail au niveau des branches de production» (voir aussi H. Magdoff (1970), A. G. Frank (1971) , C. Furtado (1974)).

Par ailleurs, il se révèle que les engagements pris par le capital étranger de créer de nouveaux emplois et de procéder à des investissements additionnels une fois devenu actionnaire unique ou majoritaire d'entreprises publiques proposées à la vente ou à la concession sont rarement respectés. Quand on n'assiste pas à une destruction d'emplois, les réalisations en matière d'investissement prennent non seulement du retard par rapport au calendrier fixé dans le cahier des charges, mais sont souvent inférieures aux prévisions. A ce propos, la discrétion de l'Etat reste de mise. Le profil bas adopté en la matière ne serait d'ailleurs pas sans liens avec les conditions accompagnant l'«aide» budgétaire» accordée au Maroc par la France et l'Espagne notamment. Depuis que les rapports sur le secteur public ont commencé à être préparés à l'intention des parlementaires (1999), seul le cas de la SAMIR/SCP a été évoqué. Ainsi, y trouve-t-on écrit dans le rapport accompagnant le projet de loi de finances pour l'année 2004 (p.68): «le suivi des

engagements de CORRAL, groupe acquéreur de la SAMIR, a révélé que l'acquéreur n'a pas exécuté l'intégralité de ses obligations notamment la partie essentielle du plan de développement (réalisation d'un hydraucracker et d'un HDS)».... Une commission interministérielle ad-hoc instituée le 24 mai 2001 a en effet «estimé que CORRAL n'a pas respecté ses engagements contractuels». Ceci est d'autant plus préoccupant que M. Saïdi, son PDG au moment des faits, n'est autre que la personne qui présidait aux destinées du Ministère de la privatisation lorsque la SAMIR (et la SCP) fut cédée. Les incendies à répétition de la raffinerie (2002, 2003, 2004), vraisemblablement causés par la vétusté des équipements, nécessitaient à chaque fois l'importation, pendant de nombreux mois, du pétrole raffiné pour répondre aux besoins du pays et entraînaient ainsi d'importantes sorties de devises. Dans le cas d'espèce, le laxisme du pouvoir exécutif ne serait pas étranger à la générosité dont fait preuve l'Arabie Saoudite envers l'Etat marocain (octroi de dons substantiels, de facilités de crédit par la BID).

Le sur-amortissement, une pratique courante dans le cas de certaines entreprises privatisées, ne les a pas empêchées de récolter des surprofits transférés en grande partie à l'étranger sans créer de nouvelles capacités productives qui pourraient les justifier. Le groupe CORRAL en particulier, Holding de droit Suédois à capitaux Saoudiens devenu propriétaire majoritaire de la SAMIR/ SCP, la seule raffinerie de pétrole du Maroc, aurait en peu de temps récupéré la mise initiale sans avoir procédé à de nouveaux investissements.

On aboutit au même résultat à chaque fois que des investissements additionnels engagés au Maroc par des filiales de firmes transnationales correspondent, en tout ou partie, non pas à des équipements neufs mais de seconde

main. Ceci permet au capital international de continuer à tirer bénéfice d'investissements en équipements désuets mais non moins utiles là où ils n'entrent pas en concurrence avec les activités de la maison-mère. Le surplus accaparé par la société-mère s'avère d'autant plus élevé que l'équipement exporté est facturé à la filiale marocaine au prix du neuf et non à «un coût de convenance» proche de sa valeur comme ferraille. Maroc-Télécom, filiale de Vivendi-Universal, aurait ainsi tendance à recycler des équipements de SFR - CEGETEL frappés d'obsolescence en Europe sous l'effet de la concurrence. Il ne s'agit là, bien évidemment, que d'un exemple parmi d'autres.

Secundo, l'appropriation par des firmes multinationales de sociétés publiques rentables n'a guère favorisé le développement de pratiques concurrentielles. Or, l'une des grandes leçons de l'expérience britannique de privatisation est que l'existence de structures concurrentielles semble plus importante que le fait qu'une entreprise appartienne au secteur public ou privé.

Certes, grâce à une évolution favorable des résultats financiers de bon nombre d'entreprises privatisées, le budget de l'Etat enregistre des rentrées fiscales supplémentaires. Il faut cependant noter parallèlement une contraction des revenus de monopole à la faveur de la privatisation. En tenant par ailleurs compte des dépenses fiscales associées aux avantages financiers garantis par l'Etat aux repreneurs étrangers, les impôts nets acquittés par ces derniers sont à revoir à la baisse s'ils ne s'apparentent pas parfois à une opération à somme négative. Il n'est pas exclu non plus que les prix administrés de certains produits stratégiques (pétrole, sucre), qui se traduisent en permanence pour l'Etat par de lourdes charges budgétaires (dépenses de compensation), garantissent des rentes occultes au profit de sociétés qui règnent en maîtres dans

les secteurs de raffinage du pétrole (Samir) et du sucre (sociétés du pôle sucrier de l'ONA). Sans se perdre dans les détails, il suffit de savoir que la détermination des prix de revient au coût des facteurs de ces produits stratégiques est du ressort exclusif de monopoles privés et que l'administration ne cherche pas à se donner les moyens nécessaires pour pouvoir écarter les risques toujours présents de leur surévaluation.

Enfin et surtout, «l'amélioration des performances financières des entreprises» cédées et/ou concédées par l'Etat «ne saurait résulter de l'exploitation de situations non concurrentielles. L'existence de positions et de rentes de monopole est en effet traditionnellement considérée comme contradictoire avec la réalisation d'un optimum économique et, par conséquent, avec l'objectif d'efficacité» (O. Bouin, 1992). L'efficacité productive en particulier «suppose la meilleure utilisation par les entreprises des ressources dont elles disposent et, par suite, une minimisation de leurs coûts». Dès lors, s'il est vrai que «l'accroissement de l'efficacité productive des entreprises privatisées est la condition d'un impact positif et durable des privatisations sur les finances publiques», rien ne garantit en revanche «que la rationalité privée et le mobile de maximisation du profit soient liés à un comportement de minimisation des coûts ou de fixation des prix en fonction des coûts marginaux si la pression concurrentielle reste faible. Comme le soulignent Kay et Thomson (1986), seule l'interaction entre propriété privée et concurrence permet d'obtenir des gains d'efficacité dans l'affectation et l'utilisation des ressources productives. En d'autres termes, le transfert des droits de propriété doit s'accompagner d'un renforcement des pratiques concurrentielles sur les marchés des facteurs et des produits».

Au Maroc, cependant, le processus de privatisation est resté sans effet sur les

positions et les rentes de monopole. Les opérations de ventes d'actifs ou de concession les plus importantes n'ont concerné du reste que des entreprises publiques en position dominante, voire en situation de monopole et ont profité pour l'essentiel, en dehors de certains groupes d'intérêts locaux, à des multinationales européennes en particulier, ce qui est en contradiction totale avec l'interdiction d'accaparement qui figure en bonne place dans le texte de loi sur la privatisation de 1989. L'Etat semble en effet s'être principalement préoccupé «de la réalisation effective des opérations, en privatisant les entreprises les plus attractives en terme de pouvoir de marché et de rentabilité assurée dans l'immédiat ou potentielle».

A défaut donc d'une infrastructure institutionnelle suffisamment étoffée et de règles de conduite démocratiques et transparentes, les monopoles privatisés se sont montrés plus aptes à exploiter les consommateurs que les monopoles d'Etat. Il est en effet établi qu'une privatisation sans stimulation de la concurrence et sans surveillance des abus du pouvoir de monopole, comme c'est le cas au Maroc, conduit souvent à une hausse et non à une baisse des prix de biens et services de consommation à usage domestique ou administratif. Pour faire passer la pilule, les multinationales n'hésitent pas à entretenir l'amitié de politiques, de technocrates et/ou de journalistes, toutes tendances confondues, en leur offrant de «petits cadeaux» chiffrés tout de même chaque année à quelques centaines de millions de dirhams...! L'économie politique des IDE, dans un pays musulman à revenu intermédiaire, tranche inférieure, c'est aussi ça, en partie.

Les IDE, lorsqu'ils s'opèrent dans le sillage de la privatisation, au lieu de faire baisser les prix pour les consommateurs, se résument plutôt à un transfert des rentes de l'Etat aux multinationales. L'Etat, en évitant d'édicter et de faire

respecter des lois concurrentielles, se montre plus soucieux des intérêts du capital international et/ou du grand capital privé local que des consommateurs marocains.

Les secteurs des tabacs (Altadis), du raffinage de pétrole (la Samir), des télécommunications (Maroc-Télécom, Méditel, etc.), de l'électricité (JLEC: Jorf Lasfar Energy Company, etc.), qui sont passés sous le contrôle exclusif ou majoritaire de firmes multinationales à la faveur de la privatisation, offrent des exemples édifiants en ce sens. Le conseil consultatif de la concurrence, créé récemment pour se conformer en apparence à l'invitation de la Commission de Bruxelles, n'inquiète guère les investisseurs étrangers; c'est qu'il a tout l'air d'une institution gadget, d'une sinécure pour les copains et les coquins!

Dans le secteur des télécommunications où opèrent essentiellement et à des degrés divers Maroc-Télécom (Vivendi-Universal) et Méditel (groupement Hispano-Portugais majoritaire et groupes marocains minoritaires), l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT) est censée veiller au respect des règles de la concurrence. Cependant, faute de jouir d'une indépendance minimum et d'être dotée de moyens suffisants, son rôle se réduit à favoriser non pas la concurrence mais l'entente au sein de ce marché oligopolistique. On comprend, dès lors, pourquoi les tarifs des télécommunications en vigueur au Maroc sont généralement supérieurs à ceux pratiqués dans les autres pays de la région MENA. Les indications fournies à ce propos par l'Union Internationale des Télécommunications en apportent la preuve. Dans le but de préserver les parts de marché de Méditel et de lui garantir une marge de profit confortable, l'ANRT n'hésite pas à différer, voire à se prononcer contre les réajustements ponctuels à la baisse des tarifs proposés

par MT, l'opérateur principal. En agissant ainsi, l'Etat est assuré en même temps de recettes fiscales additionnelles. D'autant plus qu'au Maroc, il n'est pas fait cas des intérêts des consommateurs qui tardent à être reconnus légalement et/ou appliqués.

L'absence d'une autorité de régulation dans le secteur de l'énergie s'avère quant à elle très profitable au capital étranger mais dommageable à l'ONE et aux usagers domestiques. Les finances publiques en subissent elles aussi les conséquences.

Officiellement, la concession à la multinationale ABB/CMS de la production d'électricité des centrales de JORF LASFAR en 1997/98 devait rentabiliser également les activités de l'ONE, en le dispensant d'investir dans ce secteur, et lui permettre de concentrer ses efforts sur l'électrification rurale et la distribution. Le budget de l'Etat, devait pour sa part, être moins mis à contribution. C'est en tout cas ce que les experts de la BIRD, véritables artisans de la politique de privatisation au Maroc, laissaient entendre.

Sans compter les avantages financiers accordés à la JLEC avant sa reprise en février 2007 par un autre groupe étranger (groupe TAQA qui dépend d'Abu Dahbi National Energy Company), les bénéfiques nets d'impôts réalisés et rapatriés en moins de 10 ans par ABB/CMS oscillent d'une source à l'autre entre 5 milliards de dirhams (direction des impôts) et 7 milliards de dirhams (ODC) contre un chèque remis en 1998 à l'Etat marocain de 263 millions de dollars seulement, soit 2,6 milliards de dirhams. A cela s'ajoutent les transferts au titre de l'assistance technique privée évalués par défaut à 4,7 milliards de dirhams.

La santé financière de l'Office National d'Electricité (ONE), elle, ne cesse par contre de se détériorer depuis 1996-1998. Cette dégradation doit beaucoup à l'importance des achats de l'électricité à la JLEC au prix imposé par cette dernière (effet quantité et effet prix). Le

contrat signé par l'ONE avec la filiale de la multinationale ABB/CMS, qui fournit 70% environ de l'électricité produite au Maroc, est basé sur la formule TAKE or PAY. En vertu de ce principe, l'ONE est tenu d'acheter au prix fixé par la JLEC toute l'énergie que celle-ci produit même si elle excède ses besoins. Le contrat de concession, dont on reconnaît qu'il a été mal négocié par la partie marocaine par incompetence et/ou par intérêt, prévoit en outre d'importantes hausses tarifaires durant la première phase d'activité.

Depuis son entrée en action en 1997/98, la JLEC se comporte en price maker et applique la règle du zéro stock. L'ONE est devenu en conséquence une entité publique qui se voit dicter par la JLEC et le prix d'achat de l'électricité (price taker) et les quantités à acheter. Or, dans la mesure où l'électricité ne peut être stockée, le coût de surproduction retombe intégralement sur l'ONE. Celui-ci n'arrivait à vendre en 2002 que 90% de l'énergie achetée à la JLEC, soit un taux de perte de 10% qui n'était que de 8% en 2000 et de 7% avant le démarrage de la production privée d'électricité.

Les contrats de gestion-déléguée des services de distribution d'eau et d'électricité à des groupes étrangers prévoient eux aussi des augmentations tarifaires étalées dans le temps ainsi que des formules de révision des prix. Cependant, à la différence des opérateurs économiques dont les tarifs d'électricité ont fini par être subventionnés par l'Etat, les ménages, eux paient l'électricité au prix fort. Au Maroc, le prix du KWH d'électricité appliqué à cette catégorie d'usagers demeure en moyenne 1,5 fois plus cher qu'en Tunisie et en Lybie.

Les augmentations répétitives de tarifs qui prennent diverses formes ont de ce fait un impact négatif sur le pouvoir d'achat des ménages. Dans ces conditions, il n'est pas difficile d'imaginer pourquoi les signes de mécontentement des usagers domestiques se multiplient partout où

opèrent des filiales de firmes multinationales qui contrôlent 68% environ des activités du secteur de distribution d'eau et d'électricité et d'assainissement: Wilaya de Casablanca (Suez-Ondeo); Wilayas de Rabat-Salé, de Tanger et de Tétouan (Vivendi Environnement). A chaque fois, la réponse des pouvoirs publics ne se fait guère attendre: les forces de l'ordre se chargent de réduire les protestataires au silence... Après tout, le coup de masse de la Lydec, de Redal et d'Amendis ne se traduit-il pas pour le Trésor par des rentrées fiscales supplémentaires dont le poids est supporté par les consommateurs?

Sous l'effet d'une tendance à la baisse, en valeur absolue ou relative, des revenus de monopole, la fiscalité indirecte en particulier (TVA) joue de plus en plus le rôle de variable d'ajustement financière ou compensatoire. Ceci accroît progressivement, d'une part, la dépendance du Trésor vis-à-vis des filiales des sociétés multinationales qui ont pris le contrôle de monopoles publics florissants ou remis en état. Ceci met, d'autre part, les sociétés étrangères dominantes en position d'obtenir l'accord de l'Etat chaque fois qu'elles optent pour un relèvement des tarifs: même à taux d'imposition (TVA, etc.) et niveau de consommation inchangés, une révision des tarifs à la hausse se traduit pour l'Etat par des rentrées fiscales additionnelles.

Le courrier, reproduit en note adressé le 14 juillet 2004 par Larbi Bellaha, ancien/nouveau directeur de la Régie des Tabacs- Groupe Altadis, à F. Oualalou, alors ministre des finances et de la privatisation se passe, à cet effet, de commentaire. En raison de ses retombées bénéfiques pour le Trésor public, la décision prise par Altadis d'augmenter les prix de vente des cigarettes trouva facilement à s'appliquer. Cela n'a vraisemblablement aucune importance que les consommateurs de tabac, dont le nombre s'accroît d'année en année

surtout parmi les jeunes, aient à en subir les conséquences. Leur pouvoir d'achat et leur santé sont, en tout cas, les victimes toutes désignées de ce marché gagnant-gagnant passé entre l'Etat et la multinationale Altadis.

Tout d'abord, le groupe franco-espagnol en étant, contrairement aux dispositions de la loi 39-89 relatives à la privatisation, l'unique intervenant sur le marché marocain, les prix à la consommation de cigarettes sont fixés en dehors de toute concurrence. Il s'agit à proprement parler de prix de monopole. Ceci d'autant plus que l'Etat garantit à Altadis, en contrepartie de ce cadeau empoisonné qu'est le supplément d'impôts, le monopole absolu d'importation de tabac au-delà de la période fixée initialement (2003-2006). Il s'engage en outre à mobiliser plus de moyens humains et matériels, donc plus de ressources budgétaires, en faveur de la lutte contre la contrebande du tabac. Les preuves s'accumulent, ainsi, que la décision publique au Maroc est tout sauf imperméable aux desiderata du capital international, devenu maître d'entreprises stratégiques cédées par l'Etat.

Ensuite, la décision arrêtée par Altadis d'augmenter les prix des cigarettes va de pair avec l'effort sans cesse déployé en vue d'améliorer l'attractivité de ce produit et donc d'intéresser de nouveaux clients à son achat. De ce fait, elle se traduit certes par des rentrées fiscales supplémentaires pour l'Etat mais ne répond guère à l'objectif recherché par l'Organisation Mondiale de la Santé et la Banque Mondiale de réduire le nombre de fumeurs et, partant, de personnes atteintes de maladies liées à la consommation de tabac. Pourtant, pas plus tard qu'en 2003, O. Alaoui confirmait, au terme d'un travail sérieux sur l'économie du tabac au Maroc réalisé pour le compte de l'OMS et de la BIRD mais ignoré à dessein, que les dépenses consacrées à l'achat de cigarettes sont en

forte augmentation, que cette tendance lourde est encore plus marquée s'agissant de la population pauvre qui vit surtout en milieu rural et que des risques grandissants sur la santé des clients de la Régie des Tabacs ne sont pas à écarter. «In terms of expenditures, écrit O. Alaoui, tobacco represents an increasing share, around 2, 5% of total per capita expenditure en 1999 (corresponding to US\$19) against only 1, 2% in 1960s. In real terms, tobacco expenditures have been systematically increasing during the past 40 years. Between the early 1960s and 1990, tobacco expenditures increased 4, 4 fold in rural areas and 2,7 fold in urban areas. Income level do not seem to affect expenditures shares, which remain uniform at around 2, 7%, except for the richest group, which has a lower share. Since the early 1990 s, in relative terms, the poorest population group, the rural one, has tended to spend slightly more than the richest urban group”.

Il se révèle ainsi, à la lumière des développements qui précèdent, que les flux d'IDE adossés à la privatisation de monopoles publics ne sont pas de nature à influencer, dans un sens favorable à une stratégie de croissance soutenue et durable, la structure de la FBCF autant que celle du marché des biens et services. L'effet IDE/Privatisation, qualifié de positif par les services du ministère des finances, prête par ailleurs à équivoque eu égard aux recettes procurées par la vente/concession d'actifs publics.

2. La quantification des recettes procurées par la privatisation pose, elle aussi, problème.

La plupart des auteurs qui ont traité, entre autres, cette question reproduisent des chiffres dont la source est clairement indiquée, à savoir le Ministère des finances et de la privatisation. Il se trouve toutefois que les statistiques reprises notamment par M. Hattab C. et A.L. Corrons & alii prête le flanc à la critique.

Tout d'abord, elles diffèrent, pour ce qui est de certaines années, des données du Ministère des finances qui est pourtant cité comme étant la source. Le premier devoir d'un chercheur ne consiste-t-il pas justement à assurer le lecteur qu'il s'agit bien des bons chiffres (A. G. Ortiz and J. J. Galuf, 2006)?

Ensuite, même quand elles sont reproduites correctement, les recettes de cette nature ne correspondent pas à la totalité des rentrées de la privatisation, ce que Hattab-Corrans- Catusse-Saadi-Koufarni (note n°55- 2008) ignorent. Les documents du ministère des finances rendus publics se limitent à indiquer, sans le préciser, les recettes générées par la vente au privé d'actifs publics. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner attentivement la liste des sociétés et établissements publics transférés et les indications qui s'y rapportent, ce que les auteurs cités se sont gardés de faire (part du capital cédé, année et modes de cession, identité de ou des acquéreurs, recettes correspondantes).

Enfin, des statistiques plus complètes existent, encore faut-il les chercher là où elles se trouvent. Dans les documents dits «à diffusion restreinte», mais auxquels les chercheurs peuvent accéder non sans difficulté certes, il est également tenu compte des recettes procurées par d'autres modes de privatisation (attribution de licences télécom, concession d'exploitation d'unités de production d'électricité, gestion déléguée de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement liquide, des transports urbains, etc.). Une lecture comparée des deux tableaux suivants qui proviennent de la même source (Ministère des finances et de la privatisation), sauf que le premier est facile d'accès et le second «à diffusion restreinte», permet de constater que le produit de la privatisation diffère d'une présentation à l'autre.

Recettes de privatisation stricto et largo sensu (1993-2006)

(En millions de dirhams)

Année	Recettes réalisées (1)	Recettes réalisées (2)
1993	2.218	2.222,6
1994	3.708	3.702,4
1995	1.510	1.508,9
1996	2.406	2.405,8
1997	5.923	5.923,5
1998	532	531,4
1999	270	269,6
2000	19	10.855,7
2001	23.387	23.387,8
2002	78	621,6
2003	14.181	14.181,1
2004	8.897	9.656,2
2005	13.798	13.797,6
2006	4.657,5	5.038,6
Total*	81.560	94.102,8

* Ne correspond pas exactement à la somme des recettes mentionnées

(1) : Ventes d'actifs

(2) : Ventes d'actifs plus concessions

Source: Ministère des finances et de la privatisation, note n° 45: (1), page 9; (2), page 2.

Les données en bleu correspondent aux recettes générées du temps où F. Oualalou était Ministre des Finances et de la Privatisation (1998-2007).

Compte tenu de ces précisions, le montant global des recettes générées par la privatisation entre 1993 et 2006 s'élève selon les deux cas de figure à 81,560 MDH ou à 94,102 MDH, soit un taux de dépassement de 15,4%. Sur ce total corrigé mais qui ne comprend toujours pas l'ensemble des opérations de privatisation (concession des centrales électriques de Jorf Lasfar, des régies de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement de

plusieurs grandes villes du Royaume), 67 milliards de dirhams (15 septembre 2006), soit 71,3% proviennent d'investisseurs étrangers. Les Français y occupent une place de choix avec 60,9%, viennent ensuite les Espagnols avec 13,5%, les Saoudiens et les Suédois avec 5,8%, les Anglais avec 3,4%,...

Ce mouvement de concentration/centralisation de capital y est encore plus prononcé. Deux opérations de rachat d'entreprises publiques florissantes à hauteur de 66% (Maroc-Télécom: 44,65 MDH) et de 100% (Régie des Tabacs: 18,10 MDH) ont

rapporté à elles seules à l'Etat 62,76 MDH, soit 67% du total des recettes de privatisation. Les concessions de la 2^{ème} licence GSM (Méditel: 10,8 MDH) et des centrales électriques de Jorf Lasfar (JLEC: 2,6 MDH) ont généré quant à elles 13,4 MDH.

Ceci mérite également d'être noté: les opérations de grande envergure datent surtout de 1997-2006 (à l'exclusion de 2002), mais ni la SAMIR/SCP (raffinage de pétrole), ni Maroc-Télécom, ni la Régie des Tabacs, ni...ne faisaient partie de la liste initiale des sociétés privatisables (112 sociétés en 1989). La formule de concession était elle aussi étrangère à la loi de 1989. Entre 1993 et 1997, la somme retirée de la privatisation n'a pas dépassé d'ailleurs 15,2 MDH, ce qui n'équivaut qu'à 16,2% des recettes globales comptabilisées à ce titre jusqu'à 2006. En clair, la paternité du programme de privatisation élargie aux monopoles étatiques les plus rentables est à attribuer, contre toute attente, à la gauche gouvernementale; celle-ci, force est de le reconnaître, a mis depuis 1998 un soin particulier à appliquer les recommandations fort pressantes de la Banque Mondiale et/ou de l'Union Européenne.

Cela ne fait aucun doute, ces éléments d'information réunis prouvent «qu'en l'absence d'une stratégie proactive» (cnuCED), d'une avancée décisive sur le front du développement humain, d'une justice indépendante et d'institutions un tant soit peu démocratiques, «la capacité du Maroc à attirer les IDE» en dehors des opérations de privatisation et des activités spéculatives (immobilier haut de gamme, tourisme de luxe à la Thaïlandaise) «et à en bénéficier demeure limitée» (cnuCED). La même remarque vaut concernant l'origine des capitaux investis au Maroc. A part les opérateurs économiques français

d'envergure, et loin derrière espagnols, qui montrent un intérêt renouvelé pour ce pays, l'offre marocaine ne semble guère tenter les américains et encore moins les allemands et les japonais, les trois premiers de la classe à proprement parler.

Toujours est-il que les opérateurs étrangers ont, grâce essentiellement au programme de privatisation à marche forcée, pris possession de larges espaces publics d'accumulation du capital au lieu d'en créer de nouveaux. Jusqu'à preuve du contraire, il serait difficile de trouver des pays comparables au Maroc sur le plan économique qui aient poussé aussi loin la substitution des IDE à l'investissement public dans des activités stratégiques (énergie, télécommunications, etc.).

La part du secteur public dans le PIB, d'environ 18% en 1986-1991, est descendue à 7,6% en 2004, 8,8% en 2005 et 7,5% en 2006, soit un taux de contraction compris entre 51,1% (2005) et 58,3% (2006). En l'espace d'un peu plus d'une décennie, le poids du secteur public a donc été réduit de plus de la moitié. En raisonnant par rapport à la valeur ajoutée, en 2005 plus de 24 MDH sont désormais contrôlés par le capital privé international en particulier via les opérations de privatisation, soit 59,7% de la valeur ajoutée du secteur public qui, elle, totalise 40,2MDH. Concrètement, cela signifie que la privatisation de sociétés florissantes a permis de transférer à des filiales de firmes transnationales notamment près de 60% de la valeur ajoutée du secteur public qui a nécessité, des décennies durant, la mobilisation de ressources substantielles et variées (M.Chiguer, 1988). A elle seule, Maroc Telecom participait en 2003 à hauteur de 26,9% à la valeur ajoutée globale des «établissements et entreprises publics réalisant plus de 80%

de la valeur ajoutée du secteur». Ce taux dépasse légèrement (104%) celui du groupe de l'OCP (13,9%) et de l'ONE (12,1%) réunis. Deux années auparavant, par contre, la valeur ajoutée de Maroc

**Valeur ajoutée des établissements et entreprises publics/PIB
(1978-2006)**

ANNEE	78-91	92	93	94	95	97-99	2000	2001	2006
%	17-18	14	11	13	14	13	12,3	11,8	7,5

Source: Ministère des Finances et de la Privatisation, DEPP

Les pourcentages en bleu sont significatifs de la cure d'amaigrissement du secteur public du temps où F. Oualalou était Ministre des Finances et de la Privatisation.

En prenant en considération la valeur comptable, d'une part, de la majorité des entreprises publiques cédées qui aurait plus que doublé dans certains cas et, d'autre part, des sociétés placées toujours sous contrôle de l'Etat et dont bon nombre se portent moins bien, le poids des premières dépasserait selon toute vraisemblance 85% contre à peine 15% pour les secondes. A titre d'illustration, la correction du fonds de commerce en 2004 d'Altadis, une année seulement après l'acquisition de 80% du capital de la Régie des Tabacs en 2003 pour un montant de 1,309 M d'euros, a permis de le porter à 1,7026 M d'euros et de réaliser ainsi une plus-value de 0,3926 M d'euros.

A moins de s'en tenir aux lieux communs, la privatisation, qui équivaut pour le capital international à un ticket d'entrée au buffet, n'est pas sans comporter de coût pour le budget de l'Etat et l'économie du Maroc.

L'Etat supporte un coût financier net de transfert définitif ou provisoire de propriété au secteur privé étranger

Telecom, située à 24,5%, pesait moins lourd (89%) que la somme des valeurs ajoutées des deux entreprises publiques classées, par ordre d'importance, deuxième (21,1%) et troisième (6,5%) .

surtout. L'absence d'une comptabilité budgétaire d'exercice ou patrimoniale empêche cependant d'en identifier les composantes et d'en mesurer l'ampleur. Ce n'est pourtant pas une raison pour ignorer totalement cette dimension du problème comme il découle, entre autres, des travaux de M. Catusse/M.Hattab/M.Koulfarni basés outre mesure sur des coupures de journaux locaux qui font une large place au oui-dire.

Il s'agit concrètement du coût élevé de restructuration des entreprises publiques cédées. Celui-ci recouvre notamment le remboursement à l'échéance ou par anticipation des prêts étrangers ou locaux contractés à cette fin, l'apurement des arriérés accumulés, le paiement des intérêts et commissions, le coût de la mise en vente et d'externalisation des caisses de retraite, etc. . Dès lors, les recettes brutes de privatisation rendues officielles s'en trouvent réduites à due concurrence. Si officiellement les prix de transfert de propriété ou de concession de services publics au privé sont jugés extrêmement avantageux par les grands commis de l'Etat, c'est parce qu'il est fait délibérément abstraction des dépenses engagées en faveur de leur remise en forme.

On se garde aussi de comptabiliser les avantages fiscaux, financiers ou autres garantis par l'Etat, sur des bases qui sont loin d'être claires, aux étrangers qui se portent acquéreurs ou bénéficient de concessions d'exploitation d'entreprises publiques rentables. Les dépenses fiscales budgétées à ce titre, sans toutefois être rendues publiques, s'avèrent particulièrement pesantes quand les opérations de cession profitent, comme c'est souvent le cas, à des multinationales dont le chiffre d'affaires représente une proportion importante, avoisine ou dépasse le PIB du Maroc et qui parviennent à nouer des liens informels avec de hauts cadres de l'administration et des politiques. L'approche de mesures incitatives négociées au cas par cas laisse par ailleurs, faute d'un code de conduite transparent, la porte grande ouverte à la corruption. J. Prévert ne disait-il pas justement «quand la morale fout le camp, le fric cavale derrière».

L'économie marocaine s'en ressent également dans la mesure où les principales opérations de privatisation au bénéfice du capital étranger ont été, à des degrés divers, financées à crédit localement et/ ou sur le marché international de capitaux. Officiellement, on tait cette réalité, et les chercheurs de même. Dans deux travaux «académiques» entièrement consacrés aux IDE et publiés à grand renfort publicitaire, le problème de la privatisation à crédit de poules aux œufs d'or n'a été soulevé à aucun moment (J. Ennouhi, M.L.EL Harras). M. Catusse et M. Koulfarni non plus sont passés à côté de la question, eux qui se sont attardés sur la privatisation et affirment en avoir abordé tous les aspects!

Même en étant évaluée par défaut, sur la période 1993-2007, la participation des crédits locaux au financement des IDE rattachés aux opérations de privatisation

atteint 26,4% (17,7/67MDH); cette proportion peut aller jusqu'à 48,4% comme ce fut le cas en 2005 lors du relèvement de la participation de Vivendi Universal au capital de Maroc Telecom de 35% à 51%. Pour financer leurs activités au Maroc, les filiales des firmes multinationales détournent également à leur avantage des ressources locales substantielles en faisant appel aux banques et/ou au marché des capitaux. Il va de soi que les PME/PMI parviennent difficilement à accéder au crédit à hauteur de leur besoin ou à des conditions qui leur évitent de travailler à perte quand les banques donnent la préférence au Trésor et aux entreprises privées de grande taille. Il va aussi de soi que l'effet d'éviction, qui joue à l'encontre de cette catégorie d'entreprises numériquement majoritaires et largement contrôlées par des opérateurs économiques autochtones, influence négativement leur contribution à la création de richesses, d'emplois et à la mise en valeur des ressources humaines et naturelles du pays. Il s'agit là, à n'en pas douter, de dommages non pas collatéraux mais majeurs dont le coût sur l'économie est passé par pertes et profits.

Pour leur part, les prélèvements sous forme d'intérêt, de commissions et de primes de risque, lorsqu'ils sont liés notamment à des sources de financement étrangères, se traduisent pour le Maroc par une sortie de capitaux et exercent par conséquent une forte pression sur la balance des paiements dont le solde courant, après avoir été excédentaire pendant une courte durée (2001-2006), renoue avec le déficit depuis 2007. Les prêts privés extérieurs, faut-il le souligner, présentent la singularité d'être non-concessionnels et donc onéreux. En outre, leur poids en tant que composante récente de la dette extérieure du Maroc prend de l'ampleur. De 25,042 MDH en 2003, le stock de la dette privée extérieure

a grimpé à 31,604MDH en 2007 et plafonné à 34,539 MDH en 2005, soit un taux rapporté au PIB (base 1998) situé entre 5,1% (2007) et 6,5% (2005) durant cette période. Comparé à l'encours de la dette globale extérieure, l'encours de la dette privée extérieure atteint des proportions plus élevées durant les mêmes années, soit 16,6% au minimum en 2003 et 23,0% au maximum en 2005.

L'effet coût conjugué à l'effet volume ne pouvait qu'induire une hausse vertigineuse des dépenses en devises du Maroc au titre des intérêts et commissions des emprunts privés extérieurs. Cette catégorie de dépenses, fréquemment passée sous silence, est restée située en deçà de 100 millions de dirhams jusqu'en 1997. Elle n'a cessé depuis de croître à un rythme inégalé au point de culminer à 1,355MDH en 2001. Il faut surtout y voir l'influence décisive du financement par emprunts extérieurs en 1998, 1999 et 2000 de deux grosses opérations de privatisation réalisées exclusivement ou principalement au bénéfice de groupes d'intérêt étrangers puissants : la concession d'exploitation des centrales thermiques de Jorf Lasfar (JLEC) en 1997/1998 et de la deuxième licence GSM en 1999 (Méditel).

Arrivé à ce stade d'analyse, il n'est guère superflu, en considération des exigences d'une croissance à haute priorité économique et sociale, de se demander si la privatisation, en tant que variable explicative majeure des flux d'IDE, est la résultante d'une décision souveraine? Autrement dit, l'Etat est-il maître des politiques publiques à l'œuvre au Maroc?

Beaucoup plus que dans d'autres pays, la croissance des flux d'IDE de même que leur structure au Maroc sont indissociables du processus de privatisation conduit avec zèle par F.

Oualalou, alors ministre «socialiste» de la privatisation et des finances (1998-2007). La mainmise du capital international sur l'économie marocaine à peu de frais que cela signifie est lourde de conséquences. Fondamentalement, la privatisation se prête à deux interprétations complémentaires.

La privatisation signe d'abord l'acte de décès de la gauche réformatrice, longtemps présentée comme un Messie. Contrairement à leur doctrine, les partis qui s'en réclament, montrent, depuis déjà une quinzaine d'années, des dispositions à servir en priorité les desseins d'un Etat réfractaire au développement. De fait, la privatisation n'aurait pas présenté une occasion de placements aussi rentables pour le capital international et le grand capital privé local sans la participation active à la gestion des affaires publiques d'une gauche embourgeoisée. Celle-ci s'est employée, d'une part, à élargir le périmètre des entreprises publiques bien portantes à céder et, d'autre part, à museler les syndicats, des associations non gouvernementales et des organes de la presse indépendante. «Aujourd'hui, on fait de la politique comme on fait des affaires», voilà qui rend les choses suffisamment claires quand c'est le chef de file de la gauche caïdale qui le dit (quotidien Le Matin du Sahara, Casablanca, n° du 19 juillet 2010)!

La privatisation est également vécue au Maroc comme une perte d'influence de l'Etat sur les choix fondamentaux de politique économique. Que ce soit durant (1980-1992) ou après le PAS, l'ascendant de la Banque Mondiale sur la décision publique ne se dément pas.

En principe, c'est l'Etat qui définit lui-même les orientations de base. Dans les faits, c'est loin d'être le cas.

La BM a tendance à influencer grandement les politiques publiques, sans

que celles-ci soient débattues par les représentations nationales ou portées à la connaissance du public, ce qui est contraire au principe d'appropriation (ownership) qui, lui, implique l'association des structures représentatives aux programmes et politiques à mettre en œuvre.

La Banque Mondiale est, depuis longtemps (1962), fortement engagée au Maroc . La voiture dans laquelle l'Etat occupe le siège du conducteur est en fait une voiture à doubles commandes, «les véritables restant aux mains du moniteur» .

Sauf à ignorer cette réalité-ce qui distingue la recherche de J. Ennouhi-, on est facilement conduit à prendre des préposés aux relations publiques pour des décideurs (Ile partie, chapitre 2, développements réservés à la gent des technocrates et des conseillers).

En l'absence d'une volonté politique déclarée et de fondamentaux institutionnels qui retardent la possibilité pour le Maroc de faire partie des pays émergents, la BIRD est effectivement en position de dicter ses choix, de faire pression et d'arbitrer s'il le faut. Il en résulte un affaiblissement des capacités de l'Etat à diriger et à coordonner les activités économiques en fonction des intérêts de la collectivité locale.

En plus de son rôle de bailleur de fonds influent, la BIRD remplit également la mission de conseiller en chef des autorités marocaines pour la politique économique, fournit des services d'assistance technique et de transfert de savoir-faire. Ses stratèges sont enclins à penser que l'efficacité du groupe de la Banque Mondiale augmente par sa capacité à fournir à la fois des produits financiers (travail de préparation, de supervision des prêts et d'évaluation des résultats) et des services de conseils en

tous genres qui sous-tendent la décision publique (conception, mise en œuvre, évaluation) .

La privatisation s'inscrit dans le prolongement du Programme d'Ajustement Structurel (1980-1992), un programme inspiré de la théorie des déficits jumeaux (twin deficits) et qui répond aux fondements et aux objectifs du consensus de Washington . Elle marque la fin d'une période, celle du rééchelonnement de la dette publique extérieure hors BIRD&FMI (1983-1992), et le début d'une autre, celle de la couverture du service de la dette publique extérieure dans son intégralité (intérêt+ amortissement). Afin de permettre à l'Etat de faire face à des charges financières d'endettement extérieur en nette augmentation, autrement dit de garantir les intérêts prioritaires des bailleurs de fonds étrangers, la privatisation était conçue comme la solution idoine. La cession/concession d'actifs publics rentables en réponse aux recommandations insistantes de la Banque Mondiale (et de l'UE à partir de 2002) devait:

- en externe, soulager la balance des paiements;

- en interne, alimenter le budget de l'Etat en ressources additionnelles et réduire en même temps sinon le volume, du moins le rythme de croissance des dépenses publiques de transfert.

Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que la BIRD traite les recettes liées à la privatisation en tant que source de financement du déficit budgétaire et se prononce en faveur de leur augmentation. L'extension imposée progressivement, à partir de 1995, du périmètre de la privatisation aux monopoles publics les plus rentables qui opèrent dans des secteurs «concurrentiels», aux régies de distribution d'eau et d'électricité ainsi

qu'aux unités de production d'électricité de Jorf Lasfar (ONE) ne s'explique pas autrement.

Par expérience, quand les IDE et la PRIVATISATION forment l'envers et l'endroit d'une même médaille, ils exercent un impact négatif sur les réformes économiques nécessaires à un processus de croissance soutenue et durable. Soit que les réformes structurelles sont renvoyées aux calendes grecques ou vidées de leur substance, soit que leur rythme de réalisation et, partant, leur efficacité s'en ressentent. En matière budgétaire notamment, un gonflement artificiel des recettes ordinaires à la faveur d'une comptabilisation biaisée du produit de la privatisation permet à l'Etat d'entretenir l'illusion d'aisance financière (épargne publique appréciable) et de repousser l'adoption de mesures destinées à améliorer le rendement des recettes courantes, sans avoir besoin d'aggraver la pression fiscale, et/ou à modérer le rythme de croissance des dépenses publiques, sans avoir besoin de procéder à des coupes sombres s'agissant d'activités stratégiques directement ou indirectement productives (agriculture, énergie, éducation, santé, recherche scientifique, etc.).

EN GUISE DE CONCLUSION

A moins de considérer comme un article de foi l'idée selon laquelle «tout ce qui est bon pour VIVENDI UNIVERSAL est bon pour le MAROC», les effets macro-économiques des IDE interpellent l'économiste. Trois conclusions provisoires méritent qu'on s'y arrête.

Primo

Le Maroc dont l'économie tend à être soumise à des décideurs étrangers tant publics que privés est en proie à une perte de substance qui le maintient figé dans la position de pays à revenu

intermédiaire, tranche inférieure (décapitalisation, écrémage du surplus, brain drain, etc.). C'est dans ces conditions que peut se définir le problème, capital au plus haut point, d'une politique économique émancipatrice: celle-ci consiste en une recherche méthodique et persévérante de la compatibilité entre la nécessité de coopérer avec l'étranger et l'exigence d'un développement basé sur l'avantage collectif.

Les stratégies dirigées contre l'emprise de structure sont connues: elles se nomment importations de substitution, diversification des exportations, recherches attentives et persévérantes de points d'insertion spécialisés dans les échanges internationaux et un pouvoir de négociation à la mesure des défis à relever (F. Perroux(1981), Aubier (1968), N.H.Stern (1992))

Fondamentalement, la stratégie de l'offensive suppose la structuration de l'économie marocaine par une série d'actions mûrement réfléchies. La nécessité se fait grandement sentir de prendre des mesures destinées en même temps :

1. «à améliorer la capacité de produire et d'innover de la population pour élever durablement son niveau de vie» (I.Sachs , 1977);

2. à augmenter la part de la population dans la gestion des ressources locales et dans la distribution des fruits qu'elles procurent;

4. à améliorer l'attractivité du Maroc en faveur des compétences nationales qui sont de plus en plus nombreuses à préférer et réussir à faire carrière à l'étranger;

4. à jeter les bases d'une politique non pas tous azimuts mais sélective d'IDE.

De là découle l'intérêt de la doctrine selon laquelle un pays comme le Maroc

ne doit faire appel aux IDE dans le but de favoriser l'accumulation de capital que si ce développement est susceptible d'améliorer dans la durée sa balance des paiements, de renforcer sa capacité d'exportation de façon que le transfert du flux de retour puisse être accompli sans difficultés. Favoriser une orientation pareille ne signifie pas pour autant que les IDE ne pourront pas s'implanter dans les activités tournées vers le marché local. Il n'empêche que la préférence marquée du capital privé international pour les secteurs de remplacement des importations aggrave les déséquilibres structurels de l'économie marocaine et réduit l'espace d'accumulation réservé au capital local qu'il soit public ou privé et, partant, la part du surplus qui lui échoit. D'où la nécessité pour le Maroc de repenser les accords de libre-échange de biens et services conclus avec l'UE et les USA à partir du moment où leur caractère manifestement asymétrique n'est plus à prouver. Tout compte fait, la qualité de partenaire privilégié de l'UE associé à son «statut avancé» ne met pas le Maroc en position de placer pour de bon son économie sur les rails d'une croissance durable et soutenue, de lutter efficacement contre la surenchère à laquelle se livrent de nombreux pays en matière d'incitation à l'investissement étranger.

Secundo

La croyance de plus en plus répandue que les IDE sont à privilégier par rapport à l'emprunt public en tant que source d'accumulation du capital résiste de moins en moins à l'examen. La question posée de savoir si l'idée d'ériger les IDE au rang de source d'accumulation non pas complémentaire mais alternative est un enjeu important pour l'économie politique.

Outre la nécessité de soulager le budget de l'Etat et d'éliminer les foyers de déséquilibre financiers, on laisse entendre que les IDE reviennent moins chers au pays d'accueil que n'importe quel crédit puisqu'il n'y a pas de remboursement (I.Sachs, 1977). On ne peut cependant se dispenser d'examiner l'effet probable de l'afflux de capitaux étrangers sur la balance des paiements.

Contrairement aux prêts publics qui créent un engagement limité dans le temps, l'IDE donne lieu à un transfert continu de bénéfices, de dividendes et de redevances. Les bénéfiques réinvestis, même s'ils ne portent que sur des montants limités, créent à leur tour d'autres flux de revenus qui prennent souvent le chemin de l'étranger.

Nous nous trouvons donc en présence d'un processus qui fait bouler de neige, surtout que les IDE sont, eux aussi, financés à des degrés divers à crédit mais à des conditions moins avantageuses que les investissements publics.

Comme il a déjà été relevé, à la longue, l'impact des IDE sur la balance des paiements sera négatif, à moins que les flux d'IDE n'augmentent notablement d'année en année ce qui semble être de moins en moins le cas. Toutes choses égales par ailleurs, les bénéfices rapatriés ne tarderont pas à excéder le coût du service de prêts étrangers accordés au Trésor.

Tertio

L'argument selon lequel une politique extrêmement libérale à l'égard du capital étranger se justifierait par le besoin de se procurer le savoir-faire étranger mérite lui aussi discussion (I.Sachs, 1977).

Il est vrai que le Maroc ne peut se passer de transferts de connaissances des pays développés et/ou émergents. Il reste que, dans de nombreux cas, il serait plus

avantageux pour le Maroc d'acheter ces connaissances et de solliciter, autant que faire se pourrait, l'appui des organismes spécialisés de l'ONU (ONUDI, OMS, OIT, UNICEF, PNUD, FAO, etc.). Du point de vue macro-économique, acheter des brevets ou des licences et engager des techniciens étrangers dans un but formateur est souvent moins onéreux que d'obtenir le savoir-faire en recourant indéfiniment à une assistance ou des investissements privés étrangers de substitution. Toujours est-il que le Maroc gagnerait à réunir les conditions d'une stratégie d'appropriation scientifique et technologique adaptée à ses besoins. Jusqu'à maintenant, l'effet A. Laraki (l'hydre de l'arabisation sauvage du primaire et du secondaire), ajouté à l'effet A. M. Belfkih & R. Belmokhtar (l'hydre de la discrimination positive à rebours) conduit tout droit à une formation au rabais qui se pose en obstacle au développement de la recherche scientifique en particulier et à la disponibilité de cadres administratifs et techniques compétents en général. Sous prétexte d'alléger les dépenses budgétaires de personnel jugées excessives comparativement au PIB, en les ramenant à 9% au lieu de 11/12%, l'effet D. Jettou (l'hydre du départ volontaire à la retraite en 2005) a aggravé encore plus le déficit structurel observé dans un domaine aussi vital en privant le Maroc de plusieurs milliers de cadres et de chercheurs réputés honnêtes et talentueux...

Tout bien considéré, ces observations ne doivent pas pour autant être interprétées comme une condamnation sans appel des IDE. Leur but premier est de mettre plutôt en garde contre l'idée reçue selon laquelle l'appel tous azimuts aux IDE est une panacée, la condition sine qua non d'une mise de l'économie marocaine sur les rails d'une croissance à haute priorité économique et sociale. Ainsi que le rappelle R. Nurkse,

Repères N°29 / POLITIQUE ECONOMIQUE

«capital is made at home (R. Nurkse (1968)). J. Robinson souligne, pour sa part, que «l'argument selon lequel l'investissement public, bien que bénéfique, ne doit pas être préféré, du point de vue national, à tout investissement privé, simplement parce qu'il est public, n'a aucun fondement logique; ce n'est qu'une survivance de l'idéologie du laissez-faire» (J. Robinson (1967)).

J.E. Stiglitz & A. Charlton montrent, quant à eux, les effets négatifs pour les pays en développement de l'orientation actuelle des négociations de l'OMC sur l'investissement direct étranger et la façon d'y remédier. Ces deux auteurs sont convaincus qu'«un accord international sur les règles d'investissement comme celui qui est aujourd'hui proposé est conçu, en dernière analyse, pour maximiser les droits des investisseurs étrangers et réduire au minimum l'autorité de l'Etat dans les pays en développement». Cela étant, l'«OMC ferait mieux de chercher à améliorer l'environnement de l'investissement sur des modes qui renforcent la capacité de négociation des Etats vis-à-vis des investisseurs étrangers, au lieu de l'affaiblir. Il est, ajoutent-ils, des domaines où l'on voit clairement le bien fondé d'une action multilatérale: la limitation de la concurrence sauvage des incitations à l'investissement étranger. Depuis le milieu des années 1980, les efforts des pouvoirs publics nationaux et infranationaux pour attirer les investisseurs directs sur leur territoire se sont considérablement accrus. Sous la pression politique qui leur impose de se donner l'image de «gagneur d'emplois», les responsables publics ont été poussés à jouer le jeu de la surenchère laxiste Les effets négatifs potentiels de la concurrence pour l'investissement sont particulièrement graves dans les pays en développement. Le risque d'«en faire

DRNC / DEJRG / SD

trop» est exacerbé par la faiblesse des institutions, l'imprécision de l'analyse coûts-bénéfices et, parfois, la corruption. De plus, les conséquences possibles de cette générosité excessive des incitations pourraient être plus accentuées dans les pays en développement, puisque leurs positions budgétaires sont déjà fragiles. Des accords pour limiter l'ampleur des incitations: telle paraît être la démarche la plus évidente dans un cadre multilatéral» (J.E. Stiglitz-A. Charlton (2005)).

Paradoxalement, en raison de sa nature, l'Etat marocain n'éprouve plus le besoin d'affranchir l'économie, dans des proportions estimées acceptables, de la domination étrangère. De ce fait, il peine à contenir l'écroulement de surplus au bénéfice du capital international. Examiné dans la durée, le changement affecte beaucoup plus la forme que l'ampleur exceptionnelle du surplus ponctionné et rapatrié. Grosso-modo, entre 1980 et 2000, l'impact de la marocanisation se faisant toujours sentir (A. Berrada (1989)), le transfert des profits s'opérait pour l'essentiel via l'endettement public extérieur qui atteignait des seuils critiques (charge liée au paiement des intérêts et commissions ainsi qu'aux surcoûts produits par des variations défavorables du cours de change) et, depuis lors, via les flux d'IDE portés notamment par la privatisation (flux de retour ou sortants). En termes de marketing politique, cette évolution, il n'est pas sans intérêt de le souligner, a été grandement favorisée grâce à l'appui actif d'une gauche qui s'est convertie sans transition au libéralisme en vogue dans les républiques bananières... Simone De Beauvoir ne disait-elle pas justement «si la gauche fait une politique de droite, ce n'est plus la gauche»?

Quoi qu'il en soit (G. Joffé (1993)), une fois replacée dans le contexte de l'économie mondiale, l'impulsion donnée aux IDE depuis bientôt deux décennies ne

peut être décrite comme «le sésame ouvre-toi du paradis» (A. Gide, prix Nobel de littérature). L'effet d'aubaine attribué aux IDE joue à l'excès en faveur des économies d'origine. Il faut bien se pénétrer de l'idée que ce n'est pas la même chose de déclencher la croissance, ce à quoi les IDE pourront contribuer sous certaines conditions qui ne paraissent pas faciles à remplir, et de la rendre durable, de garantir sa pérennité.

P.R. Krugman, un économiste libéral certes mais éclairé, y apporte un début d'explication (P.R. Krugman (2008)).

«Depuis la crise de la dette, note ce prix Nobel d'économie 2009, il n'est bien entendu plus à la mode pour les banques de prêter à des gouvernements ou à des entreprises publiques; mais les investissements directs, prises de participations et achats d'obligations sont tout à fait «in». Les pays bénéficiaires de cette nouvelle vague de capitaux sont ceux qui se sont engagés dans la voie des réformes économiques allant dans le sens de la sagesse dominante. Ce que je veux dire, c'est que les acteurs sur les marchés financiers, comme les responsables politiques, croient en cette sagesse dominante.

Ce qui signifie que, depuis quelques années, les réformateurs dans les pays en voie de développement ont été récompensés, non pas sur le long terme, quand leurs réformes commenceront à porter leurs fruits avec l'amélioration des bases de l'économie, mais immédiatement, comme une sorte d'avance offerte par les marchés financiers. Cette récompense rapide explique pourquoi la nouvelle sagesse économique a été beaucoup moins remise en question dans les pays en voie de développement que dans les pays avancés d'Amérique du Nord et d'Europe.

Il y a pourtant quelque chose de malsain dans les réformes qui paraissent porter leurs fruits non pas parce qu'elles ont fait la preuve de leur efficacité, mais parce que les investisseurs internationaux croient en la sagesse dominante qui les a inspirées. Et si cette pensée à la mode se trompait? Et même si elle avait raison sur le fond, que se passera-t-il si les bénéfices du libre-échange et de la monnaie saine sont plus longs à venir que ne l'ont prévu les marchés financiers? Le risque est grand de voir les choses tourner très mal. Et ce sera pire si les responsables de la politique économique des pays en voie de développement tardent à admettre qu'au moins une partie de cette pensée dominante est erronée».

La régulation des marchés de capitaux

Michel Aglietta, Professeur à l'Université Paris Ouest et Conseiller du CEPII

Alternatives Economiques , Hors - Série n° 87, 1^{er} trimestre 2011

Les thèmes les plus discutés de la nouvelle régulation financière au cours de 2010 ont concerné les banques: prévention du risque systémique, mécanismes de résolution des faillites bancaires, nouvelles exigences prudentielles rassemblées dans le régime Bale III , règle Volker (proposée par Paul Volker, conseiller de Barak Obama) pour limiter les implications des banques dans le financement des opérations spéculatives à hauts risques. Beaucoup plus discrets ont été les commentaires sur les dispositions adoptées en Europe et aux Etats-Unis à l'égard de la nébuleuse des véhicules de transfert de risque: dérivés de crédit, titrisation, fonds alternatifs de gestion d'actifs (dont hedgefunds), agences de notation.

Pourtant c'est bien par ces marchés que le scandale de la crise est arrivé. Ce sont les entités qui y opèrent qui sont apparues comme des banques fantômes (shadow banks) non régulées, dont la fragilité des bilans a propagé le risque aux banques. Il en a été ainsi parce que la quasi-absence de contraintes prudentielles de ces entités a encouragé un détournement massif du crédit en leur faveur à cause d'une sous-évaluation grossière du risque qui rendait le crédit très bon marché.

On peut craindre que la même erreur se reproduise à cause d'une supervision très insuffisante des établissements financiers autres que les banques, les non-banques. Notamment la règle Volker, cherchant à limiter les activités de marché spéculatives des

banques, pourrait amplifier le transfert de risque dans le labyrinthe des marchés dérivés et le concentrer sur des non-banques dont certaines seront créées par les innovations à venir. C'est ainsi que les marchés à terme des matières premières et de l'énergie et les nouveaux marchés des droits à polluer sont devenus hautement spéculatifs et que des firmes pétrolières y jouent le rôle de banques d'affaires. On s'apercevra un jour, peut-être trop tard, que BP ou Total ont accumulé des pertes gigantesques comme AIG en septembre 2008 ou comme Eamon en 2001.

Les avancées dans la régulation des marchés ont certes réduit l'opacité de cette nébuleuse. Toutefois, beaucoup laisse à désirer parce que les lobbies ont défendu bec et ongles leurs privilèges, mais surtout parce que les régulateurs n'ont pas abandonné leur présupposé sur l'efficacité des marchés dans la gestion des risques. En outre, les dispositions adoptées aux Etats-Unis et en Europe, sans parler de l'absence de réformes dans les autres places financières du monde, sont largement disparates.

Etats-Unis : priorité aux dérivés de crédit

L'avantage de la réforme américaine est que toutes les nouvelles réglementations sont intégrées dans une loi unique, la loi Dodd-Frank, votée et promulguée en juillet 2010. Cette loi n'a pas entamé les travers de la régulation financière aux Etats-Unis qui tiennent à la fragmentation en institutions rivales et

soucieuses de leurs prérogatives. C'est ainsi que dans le domaine des marchés, la Securities and Exchange Commission (SEC) s'occupe des marchés au comptant et la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) des marchés dérivés. La loi a ajouté à la complexité du paysage institutionnel en créant deux nouvelles institutions: le Financial Stability Oversight Council, qui est le Conseil du risque systémique, et l'Agence de protection financière des consommateurs (Consumer Financial Protection Agency).

Les principes pour sécuriser les marchés dérivés issus de la titrisation des crédits sont simples. Il ne faut titriser que des crédits homogènes, donc standardisés, en s'assurant que les emprunteurs ont été évalués sur la base de leurs capacités à rembourser les prêts. Cela implique d'interdire le démarchage des ménages par des officines sans scrupule. C'est le rôle de la nouvelle Agence de protection financière des consommateurs. Il faut aussi que les pools de crédit constitués par les arrangeurs pour émettre les titres en contrepartie aient des risques compréhensibles par les investisseurs institutionnels qui les achètent. La composition de ces pools doit donc être divulguée. Les empilements de titrisation (de type CDO, Collateralized Debt Obligation, des produits toxiques qui ont été au cœur de la crise des subprime) sans utilité économique autre que les commissions de ceux qui les fabriquent doivent être interdits. Les banques qui vendent les portefeuilles de titres sur les crédits doivent retenir au moins 5 % du risque de crédit. Les vendeurs de produits non standardisés doivent couvrir les montants à vendre par une garantie plus élevée.

Les dérivés de crédit et les autres produits financiers qui sont vendus de gré à gré, entre établissements financiers, doivent, autant que faire se peut, être compensés par des chambres de

compensation centralisées. Mais le compromis qui a abouti à la loi DoddFrank a laissé de nombreuses exemptions. Un grand nombre d'utilisateurs de dérivés de crédit en font partie, y compris les hedge funds dans des opérations de couverture des risques. Mais les stratégies des fonds étant construites de manière à combiner de multiples facteurs de risque, la distinction entre les transactions pour couverture et celles pour spéculation est souvent impossible. Il est donc à craindre que l'organisation centralisée des marchés dérivés soit largement contournée.

Concernant les acteurs des marchés, la loi américaine fait la distinction ambiguë entre les activités bancaires de marché pour compte propre - pour la banque - et pour compte de tiers - pour les clients. Elle incorpore la règle Volcker en interdisant aux banques les activités pour compte propre ainsi que la possession, la promotion et l'investissement en capital dans les hedge funds. Mais elle n'introduit aucune contrainte supplémentaire sur ceux-ci, si ce n'est l'obligation de s'enregistrer auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC) au-delà d'un seuil d'actifs sous gestion. Sinon, les managers de fonds spéculatifs gardent toute liberté dans leurs rémunérations, les commissions imposées aux investisseurs, leur domiciliation offshore et leurs leviers. Les seules restrictions concernent les fonds qui pourraient être considérés comme des entités à importance systémique par le nouveau conseil de stabilité financière et seraient contrôlés plus strictement au titre de la prévention du risque systémique.

Enfin, l'autorité de la SEC sur les agences de notation est accrue. Le but de la SEC est de banaliser les agences auprès des investisseurs en abolissant toute mention faisant une référence statutaire aux agences dans les exigences d'évaluation des produits financiers.

L'objectif est ainsi de forcer les investisseurs à faire leur propre évaluation des risques incorporés les produits qui leur sont proposés.

Europe : une avancée partielle

Si la régulation financière américaine souffre de la fragmentation institutionnelle, l'Europe est minée dans ce domaine, comme dans les autres, par les chasses gardées nationales. En ce qui concerne les marchés financiers, un organisme européen a été créé

En Europe, le travail réglementaire passe par des directives sectorielles sans qu'il y ait de loi-cadre. La directive qui présente une avancée significative est celle concernant l'Alternative Investment Funds Managers (AIFM), qui concerne l'ensemble des gérants de fonds alternatifs, dont les hedge funds. Les controverses les plus acharnées ont surgi à propos des conditions à respecter par les managers des fonds pour obtenir le passeport européen c'est-à-dire le droit de commercialiser leurs produits financiers sur l'ensemble du territoire de l'Union. La directive comporte les dispositions suivantes: enregistrement auprès d'une autorité de régulation de marché; divulgation d'informations aux régulateurs; limites au levier; exigences de reporting et standards de gouvernance à respecter; restriction dans les ventes de produits; recours à des dépositaires européens indépendants pour garder les titres.

Certaines de ces dispositions (enregistrement et divulgation d'informations) sont de l'ordre de l'harmonisation réglementaire car déjà appliquées au Royaume-Uni. La limitation du levier est une vraie avancée, mais seuls les régulateurs nationaux décideront si les emprunts des hedge funds pour financer leurs stratégies sont excessifs, et ce à partir des avis de l'ESMA. Une autre

avancée est que les divulgations d'informations deviennent obligatoires, alors qu'auparavant elles étaient volontaires. La transparence est améliorée vis-à-vis des investisseurs professionnels dits « qualifiés », mais les asymétries dans les commissions (les gains sont partagés, mais seuls les investisseurs subissent les pertes) ne sont pas remises en cause

Des réajustements permanents

La réforme américaine est la plus complète et la plus cohérente. Elle reste néanmoins fidèle au principe de régulation indirecte des non-banques, hormis les entités identifiées comme ayant une importance systémique. Il n'est pas sûr que ces dispositions suffisent à éviter le retour des phénomènes qui ont conduit à la crise: le contournement massif de la régulation bancaire provoquant l'explosion du crédit à risque dans les véhicules non régulés. Par ailleurs le temps d'adaptation de la nouvelle régulation bancaire (2018 et 2019) est dangereusement long. La principale leçon de la crise financière demeure que les autorités de régulation doivent englober dans leur schéma la totalité des dynamiques du système financier. Les frontières de la régulation doivent pouvoir tenir compte des innovations et des recompositions de la finance. Elles sont mouvantes et doivent être redéfinies en fonction des alertes fournies par les analyses des mécanismes de rétroaction et des tests de stress macroéconomique conduits sous le contrôle de l'autorité de surveillance du risque systémique. Celle-ci doit être aux commandes, en surplomb des autorités de régulation sectorielles. De ce point de vue, la supériorité de l'approche américaine est avérée sur l'épure. Il reste à voir comment elle va se comporter dans la pratique, alors que la régulation des non-banques qui opèrent dans les marchés demeure trop légère.

Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale

Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire,
Volume 4 – n° 3, 2004

Le cadre juridique des systèmes budgétaires présente d'importantes différences selon les pays

Le fondement juridique des systèmes budgétaires nationaux est loin d'être le même dans les différents pays membres de l'OCDE. Dans certains d'entre eux, la législation relative à la procédure budgétaire annuelle se résume surtout à quelques brefs aspects des principales questions qui intéressent le législateur. Ce type de texte intègre des principes budgétaires bien établis, tandis que les détails de la procédure sont laissés aux dispositions réglementaires. Ailleurs, la loi règle avec précision toutes les grandes étapes du cycle des finances publiques. Les constitutions de nombreux pays spécifient les attributions générales du législatif et de l'exécutif, y compris quelques points essentiels de la procédure budgétaire.

Dans quelques cas, un chapitre entier est consacré aux finances publiques. Mais certains pays de l'OCDE n'ont pas de constitution écrite.

Quelques pays confèrent un statut particulier à la législation budgétaire ; la constitution exige alors l'adoption d'une loi « organique » pour guider la procédure. Bien que les lois organiques fixent un cadre cohérent, elles limitent le champ budgétaire aux domaines entièrement contrôlés par l'État et excluent parfois des fonctions importantes

du gouvernement central, notamment la sécurité sociale. On a adopté des textes créant des fonds parabudgétaires ou régissant les procédures qui leur sont applicables, pour compléter la législation budgétaire normale, dont la portée se limite à un ensemble plus restreint d'entités budgétisées, rattachées au gouvernement central. Dans les pays fédéraux, les textes constitutionnels ou législatifs visant les échelons infranationaux des pouvoirs publics sont généralement distincts de ceux qui concernent l'État fédéral. En Allemagne, cependant, une loi fédérale exige la cohérence des systèmes budgétaires et de comptabilité publique à l'échelle de la nation. Les principes budgétaires inscrits dans la législation fédérale sont aussi incorporés à celle des *Länder*.

L'harmonisation légale qui en résulte facilite l'information sur les finances publiques pour la totalité des organes administratifs.

Dans la plupart des pays, la législation écrite relative au système budgétaire est succincte : elle se résume à une ou deux lois fondamentales, éventuellement complétées par un texte fixant les compétences du Parlement. Les États-Unis font exception, dans la mesure où le Congrès a voté un grand nombre de lois budgétaires, dont la plupart sont extrêmement détaillées. A l'opposé, les Parlements danois et norvégien n'ont jamais adopté une loi en bonne et due

forme pour fixer les modalités de la procédure budgétaire annuelle. Dans ces deux pays, des règlements pris par l'exécutif ou le Parlement se substituent aux lois budgétaires.

Les théories des finances publiques et du droit n'expliquent pas les différences internationales entre législations budgétaires

Il n'y a pratiquement pas de travaux de recherche sur le cadre juridique des systèmes budgétaires. Les études universitaires sur les finances publiques ne donnent que quelques éclairages. Selon la théorie des choix publics, il faut absolument fixer des règles pour contrecarrer le comportement potentiellement égoïste d'«organisations» telles que le législatif et l'exécutif. Elle a surtout été appliquée au principe de l'équilibre budgétaire. Un lauréat du prix Nobel d'économie a proposé d'intégrer la règle de l'équilibre budgétaire à la constitution. Ce point de vue est discutable en raison de la rigidité qu'elle imposerait et des difficultés à la faire respecter.

Nombre d'études ont été consacrées aux rapports entre les règles et les résultats budgétaires, notamment en matière d'évolution du solde budgétaire et de la dette publique. La littérature économique ne tente pas de hiérarchiser ou de pondérer la vingtaine de « règles » retenues pour établir des indices de performance. Elle ne dit pas non plus lesquelles devraient être inscrites officiellement dans la législation. Plusieurs le sont, en particulier dans les pays où cette pratique est une tradition bien ancrée. En revanche, les modalités de prise de décision budgétaire au sein de l'exécutif ne sont généralement pas du ressort de la loi écrite. Elles peuvent soit être formulées par voie réglementaire

interne (décrets, arrêtés, etc.), soit restées non écrites, notamment dans les pays où l'on a coutume d'accepter les conventions ou les pratiques officieuses.

Certaines études de droit comparé distinguent plusieurs traditions. La classification générale entre pays de droit écrit et de droit coutumier est plus pertinente pour les lois concernant le secteur privé. Elle est moins utile à l'égard des législations budgétaires, puisque les tribunaux n'interviennent que rarement dans ce domaine. Dans les pays de droit coutumier, la loi budgétaire n'a pas pour origine les précédents. L'existence d'une constitution écrite à caractère exhaustif est un meilleur critère de répartition des pays.

Dans les pays de tradition politique britannique – où la constitution n'est pas totalement écrite – des Parlements ont adopté, ces dernières années, de nouvelles lois applicables au système budgétaire, surtout en ce qui concerne les principes de responsabilité et de transparence. L'écart est donc moindre qu'il y a 25 ans entre la densité des textes budgétaires légaux des pays de tradition britannique et de ceux des pays d'Europe continentale, qui ont tous des constitutions écrites. Néanmoins, leurs champs d'application ne convergent pas encore.

Les facteurs politiques et la culture juridique contribuent aux différences internationales

On a fait le postulat de l'importance du contexte politique pour expliquer les différences internationales entre systèmes budgétaires. Notre étude souligne l'influence de l'organisation historique et actuelle de l'État. Le degré de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif semble une considération essentielle pour

expliquer l'usage inégal de la loi dans l'élaboration de la procédure budgétaire. Les régimes présidentiels, qui prévoient une stricte séparation des pouvoirs, y ont eu largement recours pour contrôler l'action budgétaire de l'exécutif. Les monarchies parlementaires, fondées essentiellement sur un régime politique bipartite, sont à l'opposé. Quand les compétences de l'exécutif sont renforcées par des prérogatives héritées du passé, les attributions budgétaires officielles du Parlement sont particulièrement faibles. On ressent moins le besoin de lois écrites, en raison de la domination qu'exerce l'exécutif. Quand il en existe, elles tendent à accroître les pouvoirs budgétaires du gouvernement. Dans les républiques parlementaires et dans les régimes semi-présidentiels, l'équilibre du pouvoir budgétaire officiel semble se situer entre ces deux extrêmes.

D'autres facteurs politiques concourent à expliquer la différenciation internationale des législations budgétaires. Dans les pays où la représentation proportionnelle favorise la multiplicité des partis politiques et les gouvernements de coalition, le législateur éprouve moins le besoin d'inscrire dans les textes des règles budgétaires « permanentes », si les partis politiques au pouvoir ont aussi coutume (ou sont peut-être légalement tenus) de présenter au Parlement un programme économique et financier. Il est alors fréquent que les objectifs budgétaires soient clairement énoncés par des « accords de coalition » qui, sans être juridiquement contraignants, limitent la marge de manœuvre du gouvernement. On peut comparer ces accords aux règles budgétaires quantitatives que d'autres pays incorporent à la législation. Ils remplissent aussi en partie les obligations de responsabilité que la loi prévoit parfois ailleurs, puisque les projets budgétaires de

la coalition sont portés à la connaissance du public après avoir été finalisés. Toutefois, à la différence de la loi, ils ne valent que pour la durée d'un Parlement.

La culture juridique explique aussi pourquoi quelques pays n'ont pas de législation budgétaire. L'élaboration d'une loi comporte trois étapes – l'initiative (émanant souvent de l'exécutif), la résolution (par le législateur) et les « formalités terminales » (notamment les contrôles juridiques) – mais leur importance respective et les procédures prévues pour chacune diffèrent selon les pays. En Europe continentale, aux États-Unis et dans les pays asiatiques membres de l'OCDE, de hautes juridictions garantissent que la législation budgétaire respecte la lettre de la constitution. Dans les pays nordiques et dans ceux de tradition politique britannique, il y a moins de formalisme et davantage de possibilités d'utiliser d'autres instruments juridiques que la loi proprement dite. Les seconds ne sont pas sous la contrainte de longues constitutions écrites, tandis que les premiers ne disposent pas de juridictions chargées d'examiner les recours pour inconstitutionnalité. Dans ces deux groupes de pays, les dispositions constitutionnelles, écrites ou non écrites, concernant le budget font l'objet d'une interprétation souple. En outre, la délégation à l'exécutif de l'autorité budgétaire est plus large que dans les pays juridiquement formalistes, c'est-à-dire ceux dont la constitution pose les règles essentielles de la procédure budgétaire annuelle ou prévoit que les finances publiques soient régies par la loi. En résumé, on distingue des pays qui usent avec souplesse de la législation officielle et d'autres qui ont une culture de soumission à son égard.

Des normes budgétaires ont été formulées et beaucoup devraient être intégrées à la législation

Les spécialistes des finances publiques et les théoriciens du droit n'ont pas osé établir des normes légales applicables aux systèmes budgétaires, à l'exception de règles quantitatives. En revanche, les organisations internationales ont publié des principes directeurs exhaustifs pour assurer la transparence budgétaire souhaitable. Mais elles n'ont pas précisé ce qu'il faudrait intégrer aux législations nationales. Le contrôle externe fait exception : dans ce domaine, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) recommande des normes à introduire dans les constitutions.

Les responsables politiques qui souhaitent doter leur système budgétaire national d'une « bonne » législation devraient s'inspirer de principes à la fois classiques et nouveaux, tout en distinguant les responsabilités du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire. Il importe que la préparation, l'adoption et l'exécution de la loi de finances ainsi que l'information et le contrôle soient régis par les principes d'autorité, d'exhaustivité et de responsabilité. À partir d'un total de dix principes, il est suggéré d'inscrire certains éléments du système budgétaire dans la constitution, d'autres dans la législation primaire et la réglementation.

On harmoniserait les fonctions budgétaires et les instruments juridiques. Dans cet esprit, l'exécutif fixerait par voie réglementaire des règles internes applicables à l'établissement et à l'exécution de la loi de finances, le législateur pouvant lui déléguer cette partie de la procédure budgétaire.

Mais, en vertu du même principe, une loi écrite, complétée par des règlements parlementaires internes, devrait fixer les règles officielles de présentation et de vote du texte budgétaire ; elle définirait aussi les modalités d'information a posteriori du législatif par l'exécutif. Il serait enfin souhaitable qu'une législation distincte traite de l'indépendance, des responsabilités et des pouvoirs d'une instance de contrôle externe ayant pour vocation première de servir le Parlement.

La présente étude ne spécifie pas un « modèle » de loi sur le système budgétaire ou sur le contrôle externe qui conviendrait à tous les pays. Cela ne serait pas approprié. La législation en la matière doit être adaptée au contexte constitutionnel, politique, institutionnel, juridique et culturel national. Il n'existe pas de législation budgétaire passe-partout.

Les pays de l'OCDE ne se réfèrent pas à des normes internationales avant d'adopter ou d'amender les lois relatives aux finances publiques. En Europe continentale, certains commencent par poser des principes budgétaires et légifèrent ensuite. L'accent est mis traditionnellement sur l'incorporation à la législation des règles d'universalité, d'unité, de spécialité et d'annualité. Elles concernent les premières étapes du cycle budgétaire : élaboration, présentation et adoption par le Parlement de la loi de finances. On s'est relativement moins soucié d'inscrire dans les textes les principes applicables aux étapes ultérieures, à savoir la responsabilité, la transparence, la stabilité et la performance. En revanche, les législations budgétaires des pays de tradition politique britannique privilégient la responsabilité et d'autres aspects de l'exécution du budget. Elles trouvent leur origine dans une loi britannique de 1866 (*Exchequer*

and *Audit Departments Act*). De nombreuses dispositions de ce texte ancien sont restées en vigueur jusqu'en 2000, date d'adoption d'une nouvelle loi sur la comptabilité publique. Cet exemple illustre la lente évolution de la législation relative au budget.

Les réformes budgétaires, facteur déterminant de l'évolution législative

Le lancement de réformes budgétaires explique largement pourquoi les pays de l'OCDE ont remanié leurs lois existantes ou en ont adopté de nouvelles ; néanmoins, la portée des réformes et leurs domaines d'application diffèrent selon les pays. Dans certains, où elles ont été provoquées par des crises budgétaires, on a opéré de grands changements dans le cadre d'une nouvelle législation des finances publiques.

En Europe continentale, on estime important que le législateur commence par débattre des principes budgétaires. C'est ensuite seulement que l'on amende la législation existante ou que l'on en vote une autre. La mise en œuvre peut s'étaler sur plusieurs années. Dans les pays de tradition britannique, le déroulement des événements est plutôt inverse. On commence par réformer, éventuellement de façon expérimentale ; puis, si l'on estime que les dispositions informelles ou les procédures nouvellement introduites fonctionnent, il arrive que la législation soit modifiée.

Dans la période récente, la tendance a été d'intégrer de plus en plus à la législation les principes de transparence, de responsabilité et de stabilité macro-budgétaire. La loi néo-zélandaise de 1994 sur la responsabilité budgétaire a influencé un certain nombre d'autres pays, tant ceux qui se rattachent au « modèle » britannique que d'autres. Ainsi,

en France, la nouvelle loi organique relative aux lois de finance de 2001 énonce un principe inédit, celui de la « sincérité » budgétaire.

Les lois relatives aux finances publiques visent parfois à assurer une meilleure maîtrise de la situation macro-budgétaire, et notamment à réduire les déficits qui sont perçus comme une menace pour la viabilité des finances de l'État. A ce propos, les expériences d'intégration à la législation de règles budgétaires quantitatives ont généralement été décevantes. Au Canada, aux États-Unis et au Japon, on les a laissées devenir caduques. Dans le cas du Japon, la loi en question n'a pas été en vigueur pendant plus de douze mois.

Certains pays de l'Union européenne n'ont guère mieux respecté les règles supranationales, quasi légales, portant sur le déficit budgétaire et la dette publique.

Ces dernières années, un certain nombre des pays de l'OCDE ont révisé le cadre légal du contrôle externe. Les réformes ont eu pour objectif de renforcer l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), d'élargir son domaine de compétence et de la doter de pouvoirs d'investigation accrus.

On n'a pas toujours eu recours à la loi pour réformer les finances publiques, de même que toutes les procédures budgétaires n'ont pas nécessairement un fondement légal. Ainsi, il arrive que des gouvernements formulent des orientations macro-budgétaires à moyen terme et les soumettent aux législateurs sans que la loi l'exige. L'introduction de la comptabilité publique sur la base des droits constatés est un autre exemple du même type. Dans certains pays, la législation ne précise pas le contenu des états financiers ; pourtant, le

gouvernement établit et présente au Parlement des bilans, comptes de gestion et situations de trésorerie. De plus, la loi prévoit parfois simplement que la comptabilité publique soit conforme aux « principes comptables généralement admis », les détails étant laissés au pouvoir réglementaire. Quand on veut modifier en profondeur l'organisation budgétaire – en passant par exemple d'un système basé sur les moyens à un système basé sur les résultats – c'est généralement une nouvelle loi qui définit le nouveau mode de dotation des crédits. Certes, on constate une évolution assez générale, parmi les pays de l'OCDE, vers une budgétisation axée sur la performance ou les résultats ; mais il y a des cas où c'est l'exécutif, et non le législatif, qui décide de la composition et de la forme des lois annuelles de dotation budgétaire, ces aspects n'étant donc pas du ressort de la loi. Dans les pays où l'exécutif dispose d'importantes prérogatives, du fait de la tradition ou par délégation, des réformes budgétaires de grande portée peuvent être adoptées par convention, sans toucher à la législation ou en ne la modifiant qu'à la marge.

On adopte des lois budgétaires pour renforcer les attributions du législatif ou de l'exécutif

Bien que la « suprématie du Parlement » en matière budgétaire soit un principe largement reconnu dans toutes les démocraties, les modalités de l'examen du budget par le Parlement et sa durée sont très variables. On distingue deux catégories : les pays où le législateur dispose en matière budgétaire d'une autorité et de pouvoirs étendus et ceux où l'exécutif domine. Dans l'une et l'autre situation, il est possible de recourir à la loi pour renforcer ces pouvoirs relatifs. Dans la première, le processus législatif est déclenché par le Parlement. Dans la

deuxième, c'est l'exécutif qui prépare les nouveaux textes.

Le Congrès américain est l'exemple le plus important des pays de la première catégorie. A partir des années 70, il a renforcé son contrôle budgétaire sur l'exécutif en renouvelant la législation. Depuis l'adoption d'une nouvelle loi en 1974, les commissions budgétaires des deux chambres décident officiellement de la stratégie budgétaire (au contraire, la législation en vigueur dans plusieurs pays ne permet pas de modifier facilement la stratégie proposée par l'exécutif ou s'y oppose complètement). La loi américaine limite strictement la faculté laissée à l'exécutif d'adapter le budget en cours d'exercice. Elle a institué un organisme spécialisé (le « *Congressional Budget Office* ») qui dispose d'importants moyens financiers et est au service du législateur. Les textes relatifs à la gestion des finances fédérales permettent au Congrès d'intervenir dans l'audit interne ; ainsi les directeurs financiers des agences de l'exécutif lui rendent compte.

Si on a l'impression que l'exécutif a trop de moyens d'action budgétaires, dont certains sont exercés d'une façon qui ne transparaît pas dans la comptabilité publique officielle, le législateur peut légiférer pour modifier l'équilibre des pouvoirs en sa faveur. C'est l'une des raisons pour lesquelles la France a adopté, en 2001, une nouvelle loi organique relative aux lois de finance.

Dans les pays appartenant à la deuxième catégorie, le législatif fait confiance à l'exécutif. Dans ceux qui s'inspirent de la tradition politique britannique, la loi délègue parfois officiellement l'autorité budgétaire aux organes compétents de l'exécutif. En vertu de cette délégation, les rôles et responsabilités des principaux

acteurs de la procédure budgétaire peuvent être fixés par décret (comme dans certains pays nordiques) ou ne pas figurer dans un document officiel (c'est le cas de certaines attributions budgétaires du trésor britannique, qui découlent de prérogatives héritées du passé). Pour l'application du budget, l'exécutif jouit de très grands pouvoirs, sans être soumis à un contrôle étroit du législateur. L'organisation de l'audit interne est considérée comme partie intégrante d'une bonne gestion globale.

Contrairement aux États-Unis, par exemple, aucune loi ne fait obligation aux organes de contrôle interne d'informer le législateur.

On peut s'attendre à trouver dans les pays de la deuxième catégorie moins de dispositions légales concernant la date de présentation de la loi de finances annuelle au Parlement et/ou celle de son adoption. Même si l'on estime souhaitable qu'elle soit votée avant le début du nouvel exercice, plusieurs pays d'influence britannique le font plus tard, à la suite d'un débat budgétaire superficiel au Parlement. Les mêmes pays limitent strictement le pouvoir d'amendement du législateur. L'exécutif dispose donc de moyens importants pour dominer le législatif.

Dans le cadre de cette étude, on n'a pas essayé de mesurer les pouvoirs respectifs du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire. Des recherches supplémentaires pourraient être faites pour tester l'influence relative de chacun des deux pouvoirs.

Les études nationales montrent qu'il existe des raisons multiples d'adopter des législations budgétaires

Cette étude comparative examine les principales différences internationales en

ce qui concerne les dispositions légales qui régissent l'élaboration du budget, sa présentation, son adoption, son exécution ainsi que la comptabilité publique et l'information sur les finances publiques. Elle se compose de notes approfondies, portant sur neuf pays membres de l'OCDE, qui permettent de rapprocher les diverses caractéristiques de la procédure budgétaire ou des participants. Une mini-étude comparative de quatre pays nordiques met en lumière d'importantes disparités dans l'utilisation et la conception des lois budgétaires de ces pays d'apparence similaire.

De manière plus générale, on fait ressortir l'hétérogénéité du cadre juridique des systèmes budgétaires. Bien que ces derniers tendent à se rapprocher dans les pays de l'OCDE, les lois qui s'y appliquent ne semblent pas converger aussi rapidement. C'est peut-être notamment parce que, dans certains pays, l'ensemble de la législation relative aux finances publiques résulte d'années, voire de siècles, d'évolution des textes antérieurs. Les spécificités institutionnelles et politiques de chaque pays se traduisent par la diversité des législations budgétaires.

Conclusion

L'une des leçons de cette étude est que diverses raisons expliquent l'adoption de législations budgétaires. On peut citer les suivantes : le lancement de réformes, parfois à la suite d'une crise ; la volonté de modifier l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ; le renforcement de la stabilité macro-budgétaire ; la recherche d'une meilleure transparence et responsabilisation des acteurs du système. La diversité de ces objectifs ainsi que celle du contexte constitutionnel, politique et autre ne permet pas de ranger aisément le

cadre juridique des finances publiques de chaque pays dans des catégories claires et bien distinctes. Il est donc probable que les lois budgétaires resteront différentes.

Dans une optique très large, les pays de l'OCDE se divisent en deux groupes, au regard des contraintes constitutionnelles qui s'imposent ou non au système budgétaire. Les auteurs feraient figurer dans la première les pays d'Europe continentale, les États-Unis et les pays asiatiques membres de l'OCDE. Dans tous, le système budgétaire est régi directement par une constitution écrite ou indirectement par des lois qui ont été votées en conformité avec elle. Des cours constitutionnelles (ou des instances équivalentes) veillent au respect de la constitutionnalité de ces lois. Il arrive parfois qu'elles annulent des changements législatifs en matière budgétaire sur le fondement d'arguments de droit.

La deuxième catégorie comprend les systèmes budgétaires des pays de tradition politique britannique et des pays scandinaves, qui ne sont pas soumis à des dispositions constitutionnelles. Dans certains d'entre eux, l'absence de constitution écrite permet à l'organisation des finances publiques d'échapper aux contraintes juridiques du plus haut niveau. Sinon, les dispositions des constitutions écrites ne sont pas pesantes. Appliquer au système budgétaire une loi en bonne et due forme n'est pas une nécessité, mais un choix. Les exemples du Danemark et de la Norvège montrent qu'il y a d'autres possibilités, notamment le recours à des règlements pris par l'exécutif ou par une commission parlementaire. C'est un substitut aux textes législatifs ayant franchi toutes les étapes de leur élaboration. Le règlement présente l'avantage d'avoir des effets similaires à la loi, mais sans ses rigidités ; il est, par

exemple, relativement plus difficile d'apporter des retouches au système budgétaire par voie d'amendements législatifs. Dans ces pays, la convention et les pratiques officieuses occupent une plus grande place ; en outre, ils n'ont pas de cour constitutionnelle chargée de vérifier si la législation budgétaire respecte la constitution à la lettre.

Une dernière remarque peut éclairer les choix en matière de législation des finances publiques : un pays estimera peut-être que les résultats donnés par une certaine organisation budgétaire importent plus que les lois dont ils découlent.

30 ans de réformes de la gestion publique : Synthèse et bilan

Annie CHEMIA - IAFAY, Marie-Thérèse DEIEPIACE, Claire FARGEOT-BOLL et Arlette HEURTAUX,
Département « recherche, études, veille », Institut de la Gestion Publique et du
Développement Economique (IGPDE)

Gestion et Finances Publiques, Août-Septembre 2010

AUX ORIGINES DES REFORMES

Les observateurs s'entendent pour situer au début des années 1980 les premières réformes de la gestion publique en Nouvelle Zélande et en Australie. Les réformes ont introduit dans les services publics des méthodes inspirées du secteur privé. Dans cette logique entrepreneuriale, « l'administration » a cédé la place à la « gestion publique ». Trente années se sont écoulées, pendant lesquelles se sont développés les réseaux, les sites Internet et les « meilleures pratiques », une période assez longue pour prendre du recul. En effet les pays ont souvent constaté des effets inattendus des réformes et mis en place des mesures correctives, dont l'analyse est riche d'enseignements pour tous et fait partie du processus collectif d'apprentissage.

Dans tous les pays, les réformes ont eu pour point de départ de fortes attentes sociales. Les premières attentes sont celles des contribuables inquiets du poids croissant de la dette publique, sentiment aiguë en période de crise économique. En Suède, au début des années 1980 et jusqu'aux années 1990, les déficits rendaient la réforme urgente et incontournable. Au Canada, en 1995, c'est en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et à celle des dépenses de personnel qu'a été entrepris, par le Gouvernement un examen en profondeur des programmes.

D'autres réformes ont été lancées sous la pression des usagers qui, attendant un service public rapide et efficace, exprimaient le sentiment que l'organisation administrative classique n'était plus adaptée à la société moderne. Les évolutions de la société moderne constituent autant de facteurs poussant à une adaptation du service public : société multiculturelle, demande de service de plus en plus diversifiée et souhait d'interventions personnalisées.

Enfin, la crise de confiance des citoyens à l'égard de l'Etat est souvent citée comme la troisième origine des réformes: l'abstention gagne du terrain dans toutes les grandes démocraties, la méfiance à l'égard des gouvernements et des administrations augmente. En Belgique, dans les années 1990, une série de scandales a ébranlé les institutions, provoquant une très forte réaction de la population qui jugeait son administration excessivement politisée, incompétente et indifférente. Aux Etats-Unis, les grandes réformes de Bill Clinton ont été lancées en réaction à une cote de confiance tombée à 21 %. Le phénomène est récurrent dans ce pays, puisque le service d'information gouvernemental s'inquiétait fin mars 2010, de l'hostilité croissante du grand public envers les agents publics et d'une perte de confiance généralisée envers l'administration.

Les objectifs des réformes

Améliorer la performance, rationaliser la gestion publique

L'objectif premier étant l'efficacité, les pionniers de la réforme se sont mis en devoir de réduire les dépenses publiques en faisant appel aux mécanismes de marché. Pour amener la gestion publique à être performante, les budgets ont été établis sur la base d'objectifs de performance et sur le principe de la vérification des résultats, et non plus sur l'affectation mécanique des crédits aux différentes administrations.

Centrer l'organisation sur les besoins des bénéficiaires

La deuxième ambition des réformes a été de mettre la performance publique au service de la qualité pour le bénéficiaire, d'accroître la proximité et de partir des attentes des usagers afin d'améliorer le service qui leur était destiné. C'est la naissance d'une administration « orientée

client », ouverte et à l'écoute pour être au plus près des préoccupations de la population.

Améliorer l'information et la transparence à l'égard du Parlement et du citoyen

Dans une démocratie, la population n'est pas seulement consommatrice de services publics, les citoyens sont aussi « propriétaires » de l'administration. La plus grande transparence vis-à-vis des citoyens et des parlements et l'obligation de rendre des comptes aux parlements est la troisième ambition principale des réformateurs. Ces changements ont eu pour effet de clarifier les missions des administrations et d'afficher une vision à moyen terme, clarification supposée être utile non seulement au public mais aussi aux fonctionnaires puisqu'elle serait un facteur fort de motivation et d'engagement collectif.

Convergence sur les axes des réformes : effet systémique et imitation

Quand on porte un regard rétrospectif sur les réformes mises en œuvre pour atteindre ces objectifs, on est frappé par la relative similitude des actions choisies dans la plupart des pays développés, qui peuvent être regroupées selon cinq axes:

- gestion à la performance;
- modification de la manière de rendre le service;
- écoute des usagers et démarches qualité;
- rénovation de la GRH publique;
- rôle renforcé des dirigeants publics.

S'interrogeant sur la cause profonde de ces similitudes, les observateurs concluent unanimement que, s'agissant de performance publique, les réformes font système et qu'on ne peut pas s'attaquer à un aspect de l'amélioration de la performance sans que les autres suivent. S'intéresser aux résultats des actions publiques dans le but d'en accroître l'efficacité implique de mesurer les résultats atteints. Pour cela, il est nécessaire d'interroger les bénéficiaires sur leur évaluation des progrès et donc de connaître leurs attentes. Cela conduit à des transformations dans les modes de

recrutement et de gestion des agents publics. Enfin, les principaux acteurs et pilotes de ces changements, les dirigeants publics, doivent faire preuve, pour réussir, de qualités nouvelles.

Force est de constater aussi l'existence d'un phénomène de mimétisme entre pays. Soutenu par les organisations internationales, l'enthousiasme pour les réformes initiées à l'étranger a pu laisser croire qu'il existait une même recette applicable partout la « nouvelle gestion publique ». Une des causes de ce mimétisme est sans doute à rechercher dans le fait que les politiques, conscients du temps court de leur mandat électif, peuvent trouver satisfaisante l'idée qu'il existerait ailleurs un cadre de référence éprouvé permettant des réformes rapides et réussies.

PERFORMANCE PUBLIQUE, UNE QUÊTE PERMANENTE

Ambition

Pour réduire les déficits publics et pour accroître la transparence, les réformes budgétaires, la gestion à la performance et la mesure des résultats ont été les réponses apportées. Cette gestion s'est articulée autour d'exigences structurantes: définition des missions et programmes, objectifs-cibles, indicateurs de résultats, évaluations. Le contrôle des moyens en est devenu le corollaire.

Ces réformes budgétaires ont entraîné des gains importants d'efficacité par la réduction du nombre d'activités réalisées par les pouvoirs publics, la diminution des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement.

Mise en œuvre

Aspirant à entrer dans un « cycle vertueux », les organisations publiques ont utilisé objectifs et indicateurs de résultats pour accroître la lisibilité des budgets et des rapports de performance remis au Parlement et aux instances de contrôle. Aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, les dispositifs mis en œuvre ont permis de renforcer le rôle du Parlement. Simultanément, la publicité médiatique donnée aux débats a permis d'accroître la transparence. Les pouvoirs des instances de contrôle interne et externe ont été étendus.

Certains pays développèrent conjointement une culture plus qualitative et pluridisciplinaire visant à utiliser les données collectées pour améliorer l'action et le service publics à travers l'évaluation des politiques publiques.

Définir missions, programmes et objectifs, mesure des résultats

Aux Etats-Unis, en 1993, le « Government Performance and Result Act (GPRA) » a eu comme ambition de répondre à la question: « qu'avons-nous obtenu avec ce que nous avons dépensé? », Le résultat de l'action publique étant situé au cœur de cette réforme, le budget a alors été présenté sous forme de programmes, projets et rapports de performance. L'administration fédérale a dû adapter ses activités aux nouvelles exigences de la loi. Les « cascades de performance » y sont devenues la règle, donnant une vision stratégique depuis les objectifs budgétaires jusqu'aux objectifs individuels des agents, en passant par ceux des dirigeants publics.

Au Royaume-Uni, l'objectif assigné à la réforme a été d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics tout en mettant l'accent sur la définition des politiques publiques. La mise en place d'une gestion à la performance étant déconnectée de la présentation du budget, les ministères ont dû préciser leurs cibles en matière de politiques publiques. Sur cette base, ils ont alors signé des contrats de service public (public service agreement) dont les résultats sont évalués tous les trois ans dans le cadre de spending reviews. Ces examens permettent d'ajuster objectifs et indicateurs.

Objectifs quantitatifs et effets inattendus au Canada ...

En 1993, confronté à une crise budgétaire sérieuse et à un endettement massif, le gouvernement fédéral canadien s'est engagé à réduire le déficit par le biais d'une révision générale des programmes. A partir d'objectifs et d'indicateurs de réduction des moyens, des mesures radicales ont été prises: examen de chaque programme, réduction de 16 à 20 % des effectifs selon les ministères, mesures d'incitation pour faciliter les départs volontaires, suppression du contrôle interne fédéral (« Contrôle général »), passage à une comptabilité

d'exercice. Le Canada est alors à nouveau entré dans un cercle budgétaire vertueux.

Toutefois, les départs massifs ont engendré une démotivation générale des fonctionnaires et la perte de confiance de ceux qui étaient restés. La fonction publique fédérale canadienne étant au bord de l'implosion, le constat des dysfonctionnements a été tiré et les voies du renouvellement ont été élaborées. Les effets non maîtrisés sur la GRH ont été, quelques années plus tard, analysés par les dirigeants canadiens eux-mêmes à travers le rapport « La relève » puis corrigés, grâce à la gestion par les compétences et le suivi de la satisfaction des fonctionnaires à travers une enquête renouvelée tous les trois ans. Le contrôle interne a été restauré.

Principales leçons

La « gestion à la performance » et la « culture du résultat » font désormais partie des acquis des réformes dans tous les pays développés. Chaque organisation dispose de tableaux de bord et de cibles de résultat, ce qui a profondément changé le pilotage des administrations. Cette transformation semble profondément installée et la performance fait aujourd'hui partie de la culture administrative, visant un cercle vertueux d'amélioration continue où autonomie accordée aux responsables dans la gestion de leurs moyens et obligation d'en rendre compte se conjuguaient parfaitement.

Mais ce changement n'est pas dépourvu d'effets inattendus. Les indicateurs ont des effets pervers souvent décrits: chronophages, complexes à renseigner, parfois manipulés par les acteurs, rendant mal compte des réalités observées, ils risquent d'entraîner une focalisation sur l'outil et une perte du sens global des actions publiques. Pour remédier à cet écueil, les pays pionniers prônent une appréciation de l'action publique et de ses effets par des évaluations. De plus, l'Australie et le Royaume-Uni ont, au début des années 2000, décidé de ne plus parler d'indicateurs mais plutôt de « mesures de performance ».

La recherche de transparence rencontre elle aussi des limites : bien souvent, la généralisation de la mesure a conduit à la production d'une masse de données qui ne sont utilisées, en fait, ni par les

gouvernements ni par les administrations. En Espagne, l'Agence nationale d'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services a été créée par une loi de 2007. A travers la création d'une structure unique, dont la seconde mission est l'amélioration de la qualité de service, c'est un « système public national de l'évaluation des politiques publiques » qui se construit. Le nouvel impératif est la réinjection des résultats des évaluations dans le cycle d'élaboration des politiques publiques soumis à l'agenda électoral. La boucle entre mesure - évaluation - résultats et sens donné à l'action publique est devenue cruciale.

des politiques publiques, l'offre de service devant être déléguée ou confiée à des prestataires plus proches des méthodes de gestion du privé.

Mise en œuvre

Agences et ppp

Plusieurs pays se sont demandé qui était le mieux placé pour rendre le service public et les réponses apportées ont pris différentes formes.

Dans de nombreux pays anglo-saxons, une grande partie des services publics ont été transformés en agences qui devaient permettre d'améliorer la performance grâce à un management plus performant. Une GRH décentralisée et moins de bureaucratie. Pour rendre effectif le couple autonomie - responsabilité, les responsables d'agences y sont chargés de l'exécution des politiques publiques élaborées par les ministères. Au Royaume-Uni, les agences ont vu le jour dans le cadre du programme « Next steps », en 1988. Les agences britanniques ne disposent pas de la personnalité juridique et sont placées sous la responsabilité directe de leur ministère de rattachement, qui fixe leurs objectifs et assure leur financement. On y compte aujourd'hui 130 agences, qui emploient les trois quarts des agents publics.

Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats par lesquels une personne publique confie à un consortium privé le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'une infrastructure collective et des services associés. Le principe de cette nouvelle forme d'association entre l'Etat et l'entreprise privée, développée initialement au

PRESTATIONS DE SERVICE PUBLIC : L'ÉTAT EST LE BARREUR, NON LE RAMEUR

Ambition

Depuis la fin des années 1980, l'organisation des services publics et la manière de rendre les services ont été profondément réformées dans la plupart des pays de l'OCDE, dans la recherche d'une plus grande proximité avec l'utilisateur, d'une gestion plus souple et réactive et d'une réduction des coûts. Dans la lignée des théories du « New public management », l'administration devait conserver pour seule mission la définition de la stratégie et

Royaume-Uni sous le gouvernement Thatcher, est que la partie publique paie un « loyer », pour une durée de contrat fréquemment proche de vingt-cinq ans, et devient en fin de contrat propriétaire de l'infrastructure. Les PPP permettent de bénéficier non seulement de la capacité financière du secteur privé, mais aussi de ses savoir-faire et de son management réputé plus performant. En période de crise, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, la possibilité d'étaler le coût d'un investissement lourd sur une période longue peut sembler particulièrement attrayante. Le Royaume-Uni est, au sein de l'OCDE, le pays qui recourt le plus largement à cette formule, dont il a étendu l'usage, de la construction des routes aux hôpitaux, aux écoles et aux prisons, le rendant même quasi obligatoire dans certains secteurs. La création de la « Treasury Task Force » en 1997, remplacée en 2000 par « Partnerships UK », visait à créer un centre d'excellence dans le domaine du financement privé afin de veiller à fournir le meilleur service aux citoyens. « Partnerships UK » a suivi près de 1 000 projets à ce jour.

L'Allemagne, s'inspirant de l'expérience britannique, a également créé une structure (« OPP Deutschland AG ») dont le rôle est d'étudier les projets de PPP, de mettre en place un cadre réglementaire adapté et de conseiller les autorités publiques dans la conduite de leurs projets, en veillant particulièrement à la question de la répartition des risques entre les partenaires.

Des initiatives d'un nouveau genre

En Italie, un autre type de partenariat a été créé récemment. Les « réseaux amis » (reti amiche). Lancés en 2009, ils visent à offrir aux usagers un service de proximité en

utilisant les nombreux réseaux de distribution existants. Ainsi, des prestations qui n'étaient disponibles jusque-là qu'aux guichets des administrations sont désormais disponibles dans les bureaux de tabac, où il est déjà possible de percevoir sa retraite, ou dans les bureaux de poste, où l'on peut obtenir passeports et permis de séjours, ou encore payer son tiers provisionnel.

Au Royaume-Uni, les années 2000 ont également été marquées par un soutien politique et financier croissant au troisième secteur (entreprises sociales, structures caritatives, coopératives et mutuelles ...) dans des champs d'action traditionnellement dévolus à l'Etat. La crise a conforté ces orientations: un fonds de renforcement financier des structures d'aide aux plus vulnérables a été créé dans le cadre du plan de relance, et le plan de performance du « Cabinet office » pour la période 2009-2010 comprend des indicateurs relatifs à la croissance de ce secteur. Cette plus grande implication des organismes du troisième secteur s'accompagne d'une contractualisation croissante de leurs relations avec l'Etat.

Principales leçons

L'analyse sur une longue période des différents modes d'organisation montre qu'il n'y a pas de solution miracle qui permette réellement de « faire plus et mieux avec moins ». En effet, le choix d'externaliser la mise en œuvre des politiques publiques rend nécessaire la création au sein de l'administration d'une activité nouvelle de contrôle et de suivi des activités confiées aux agences, aux partenaires privés ou à la société civile, ce qui réduit les gains escomptés.

La multiplication des agences a conduit à une atomisation de l'offre et à une perte de cohérence des politiques publiques. Les pays pionniers dans l'agencification (Royaume-Uni, Australie) ont corrigé cet émiettement en mettant en place, dans la dernière décennie, de nouvelles structures de contrôle pour renforcer les liens entre les administrations de tutelle et les démembrements de l'administration.

Dans le domaine des PPP, de nombreux observateurs soulignent que, pour des projets courant sur de très longues périodes, il est impossible de tout prévoir dans le contrat initial. ce qui laisse une zone

de flou qui peut être préjudiciable au partenaire public. De plus, la réalité du transfert des risques vers le partenaire privé n'est pas toujours démontrée. Au Royaume-Uni, plusieurs enquêtes du « National Audit Office » (équivalent de la Cour des comptes) reprennent cette question et s'interrogent sur les capacités du privé à garantir l'intérêt général. Elles citent l'exemple de prestataires prêts à supprimer des lits d'hôpital pour accroître leur rentabilité, au détriment de la santé publique.

QUALITÉ DE SERVICE: LE « CITOYEN AU CŒUR »

Ambition

Mieux prendre en compte les attentes des usagers pour améliorer le service constitue, depuis les années 1990, un enjeu nouveau pour des administrations publiques, dans un monde transformé par l'évolution des populations (vieillesse, diversité...). Si l'administration d'antan définissait unilatéralement le service public face à des administrés assujettis, elle a progressivement donné la parole à des usagers devenus bénéficiaires, voire clients. Le souci d'efficacité a entraîné les services publics à modifier leur mode de relation avec l'usager, aidés par le développement de l'administration électronique. La qualité de service est devenue un élément de la performance.

Mise en œuvre

Mesurer les attentes et la satisfaction, s'engager dans une démarche qualité

Pour répondre aux besoins, il faut les connaître. Les usagers ont d'abord été consultés sur leurs attentes, sous diverses formes: panels d'usagers, enquêtes d'opinion, recueil de plaintes. Certains pays ont choisi un outil unique de mesure de la satisfaction. Au Canada, l'enquête nationale « Citizens first » illustre une démarche « orientée clients » et propose des outils pour améliorer la satisfaction; aux Etats-Unis, l'indice de satisfaction « American Customer Satisfaction Index » prend en compte chaque année non seulement la qualité des services fournis, mais aussi la qualité perçue. D'autres, comme le Danemark, font le choix d'une consultation en « mode multiple » : formulaires, réunions publiques, consultation via internet ...

Certains pays donnent à l'usager le choix dans la délivrance du service, comme l'a fait par exemple l'Australie en partageant les services de l'emploi entre prestataires privés et publics, laissant ainsi au demandeur d'emploi la liberté de choix.

Construire la qualité avec les usagers

Lors de la quatrième « Conférence qualité » des fonctions publiques européennes, en Finlande en 2006, pour dépasser le constat général que les démarches qualité sont souvent un « coup médiatique » mais ne sont pas durables, les rapporteurs scientifiques ont prôné une démarche de coproduction dans laquelle l'Etat ne résout pas les problèmes pour les citoyens mais aide les citoyens à résoudre les problèmes. Démarche en quatre étapes qui reste un modèle exemplaire: « coconception », « codécision », « coréalisation », « coévolution ».

Codécider, coconcevoir ...

L'élaboration participative du budget pratiquée à Porto Alegre, au Brésil, est une forme de codécision, tout comme l'est en France, en particulier depuis les « années sida », la participation d'associations de malades à la mise en place des protocoles de soins dans les hôpitaux publics. Au Royaume-Uni, 25 % des dépenses publiques destinées aux jeunes doivent être décidées par les jeunes. L'exemple du collège de Dyke Heuss. au Royaume-Uni, a été présenté en 2004 et en 2006 lors des conférences qualité. Situé dans un bassin scolaire défavorisé, il présentait, au début des années 2000, un bilan très négatif (absentéisme, démotivation ...). La direction a associé à la réflexion personnels et usagers - parents, associations - et conçu avec eux des activités pour les adultes du quartier au sein du collège. Les résultats du point de vue scolaire ont été spectaculaires.

Coréaliser et coévaluer

Coréaliser implique un engagement permanent des acteurs, formule qui va du simple « libre-service » (téléchargement de documents, par exemple) à une réelle production commune. A Dordrecht, aux Pays-Bas, face au déséquilibre croissant entre les différents quartiers, les habitants ont été invités, rue par rue, à se prononcer sur les restructurations à effectuer. Un budget a été délégué, et les « comités de

» ont décidé puis mis en œuvre leur choix. Le « faire ensemble » doit impliquer aussi les agents du service public, c'est un facteur de motivation fort des agents publics. De nombreux cas présentés par les pays européens aux conférences qualité témoignent de cet engagement.

Quant à la coévolution, diagnostic partagé sur les résultats et la pertinence du service rendu, elle est délicate à mettre en œuvre. Car si les résultats de l'évaluation ne sont pas régulièrement utilisés pour permettre de vraies améliorations, les efforts auront été vains: c'est toute une « culture vertueuse » de participation citoyenne qu'il s'agit de mettre en place.

Principales leçons

L'exigence d'amélioration continue de la qualité des services et la nécessité d'écouter les usagers s'est imposée partout. Les effets bénéfiques de telles démarches sont reconnus et leur généralisation ne fait plus débat; les enquêtes de satisfaction confirment une meilleure prise en compte des attentes des usagers.

Mais quand les administrations s'engagent dans la coproduction, le chemin est moins aisé. « Si vous voulez aller vite, faites seul. Si vous voulez aller loin, faites ensemble », Ce slogan a été celui de la 5e conférence qualité, à Paris, en octobre 2008. Nombreuses sont les difficultés de la coproduction. L'administration peut se montrer réticente à associer les citoyens au processus de décision: ne disposant pas des compétences requises, d'un engagement souvent inconsistant, les usagers peuvent être vus par les fonctionnaires non comme des partenaires mais comme des empêcheurs de tourner en rond. Symétriquement, les citoyens prêts à agir avec l'administration sont rares et ce sont souvent ceux qui en sont déjà les principaux bénéficiaires.

Enfin, placer l'usager au centre des organisations, c'est certes lui donner le droit de participer à l'élaboration des politiques publiques qui le concernent. Mais le seul fait d'écouter les attentes et d'y répondre du mieux possible avec leur collaboration peut engager les usagers à se comporter en clients et à faire primer leur satisfaction personnelle, les incitant ainsi à se cantonner dans une posture de « consommateur », Or, l'intérêt général n'est pas l'agrégation de

préférences individuelles et l'utilisateur-partenaire peut dans son engagement se comporter aussi en « citoyen », Lors des expériences de coproduction, la tension entre intérêt particulier du consommateur et prise en compte de l'intérêt général des citoyens est permanente.

MODERNISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Ambition

Les réformes de la GRH publique sont en général une conséquence des autres réformes. En effet, les salaires des fonctionnaires représentent en général le premier poste des dépenses publiques, l'objectif est d'abord de mieux dépenser. Les réformes ont aussi pour but une gestion plus flexible, réputée entraîner plus de performance. La question se pose alors de conserver ou non, pour les agents publics, un statut dérogatoire au droit privé. Enfin, la crise économique entraînant des réductions d'effectifs et le vieillissement des populations accentuant les difficultés de recrutement, l'intérêt pour une bonne gestion des compétences des agents publics grandit.

Mise en œuvre

Individualisation de la gestion et des rémunérations, gestion par les compétences

Dans le but d'inciter les agents à plus de performance, les pays ont individualisé les processus de GRH. Tous les pays de l'OCDE ont mis en place un système de rémunérations liées à la performance (RLP), d'abord appliqué aux cadres, puis élargi à toutes les catégories de personnel. L'évaluation des performances de chacun est, de ce fait, devenue centrale.

La GRH publique s'attache à mettre « le bon agent, au bon poste et au bon moment ». La gestion par les compétences se trouve ainsi au cœur de tous les processus RH : les fiches de postes utilisées pour les recrutements, l'évaluation individuelle, la formation et les parcours de carrière s'appuient sur les référentiels métiers.

Partout les gestionnaires cherchent à recruter et à retenir les meilleurs, même dans les pays à « fonction publique d'emploi » où la tradition veut que chacun des

nouveaux postes soit remis en « compétition ouverte ». Pour recruter et repérer plus facilement les compétences, pour permettre des allers et retours aisés entre le privé et le public, certains pays ont fait le choix de ramener les agents des services publics dans le cadre réglementaire des salariés du privé. En Italie, une ordonnance de 1993 a institué la « privatisation » des rapports de travail pour toute la fonction publique à l'exception d'un noyau régalié. Aux Pays-Bas, la « normalisation » des conditions d'emploi a été menée depuis 1989.

Une fonction publique attractive et diversifiée

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un facteur d'attractivité. En Allemagne, dès 1999, partant de l'idée que l'on ne travaille pas bien si l'on a des préoccupations extérieures non résolues, le ministère de l'Intérieur a lancé un programme de développement du télétravail. Dans un contexte de vieillissement et de prolongation de la vie active, l'Agence fédérale pour l'emploi y promeut le management de la santé et forme l'encadrement à la diversité des âges.

En Belgique, pour favoriser les recrutements, le Service fédéral « Personnel et organisation » a conçu Vitaphase, programme de gestion du personnel différenciée selon les phases de la vie.

Les politiques de diversité se développent partout postulant que tout membre de la société doit pouvoir contribuer à l'accomplissement des missions du service public. Au Royaume-Uni. Les politiques d'égalité puis de diversité s'accompagnent d'actions concrètes telle la nomination d'un conseiller spécial « diversité » consulté pour les recrutements et de « champions de la diversité » dans chacun des ministères.

Principales leçons

L'attention aux personnes, la gestion de proximité, l'appui sur les compétences, la mise en place de dialogue managérial, tous ces changements dans les rapports entre l'administration et ses agents sont profonds et positifs. Dans ce domaine aussi, il est difficile d'envisager un retour en arrière et tout indique que les agents publics apprécient d'être traités comme des

individus et de voir l'organisation s'intéresser à eux.

Cependant, les pays réformateurs ont rencontré des limites. Ainsi, l'évaluation individuelle, fondement de tous les processus de GRH, progresse lentement dans les administrations. La fixation des objectifs exige, pour être bien acceptée, une réelle confiance entre les agents et leur manager, chacun devant être assuré que les critères utilisés pour l'évaluer le seront aussi pour tous ses collègues. Mais cette confiance n'existe pas toujours. Les évaluateurs rencontrent, de leur côté, des difficultés pour mettre en œuvre, de manière juste et différenciée, la démarche de fixation des objectifs et d'évaluation des performances individuelles. En Espagne, les communautés autonomes freinent la mise en place des entretiens d'évaluation, pourtant rendus obligatoires par la loi en 2007, pour préserver la bonne qualité du climat social.

Autre écueil: les études successives de l'OCDE indiquent qu'on ne peut pas établir de lien clair de cause à effet entre la mise en place de la rémunération à la performance (RLP) et une augmentation de la motivation des agents. Dans les services publics, les rémunérations différenciées peuvent mettre à mal la cohésion des équipes en suscitant de la concurrence entre personnes. Les administrations pionnières, comme celles du Royaume-Uni ou de Finlande, en sont venues à une approche plus collective - primes établies au niveau de l'agence ou de l'équipe.

Enfin, les réformes de statut des employés publics n'ont pas démontré leurs effets bénéfiques sur la performance. La preuve n'est pas faite que supprimer les garanties statutaires rend plus performant. Trop rares sont les études sur ce sujet. Cependant, une étude menée aux Etats-Unis par deux chercheurs évaluant l'impact des réformes de la gestion des ressources humaines dans l'Etat de Géorgie invite à être prudent. Elle semble indiquer en effet que la suppression des protections liées à un « statut » a un effet très limité sur l'efficacité et la motivation des personnels. A en croire cette étude, ces réformes pourraient avoir un effet plus symbolique que profond.

LEADERSHIP ET RESPONSABILITÉ : LES NOUVEAUX DIRIGEANTS

Ambition

Partant du constat que le succès des réformes repose sur les capacités des cadres supérieurs à les porter, les réformes de la gestion des dirigeants publics ont visé à leur conférer autonomie et responsabilité et à renforcer leur leadership. L'administration ne peut plus se contenter de cadres gestionnaires, il est désormais nécessaire de sélectionner des dirigeants dotés de compétences moins techniques, moins académiques et plus orientées vers le savoir-faire et surtout le savoir-être. Les dirigeants publics ont aussi un rôle de garant des valeurs communes et de la cohérence de l'action gouvernementale face à la fragmentation de l'action publique.

Mise en œuvre

Définition et affichage des compétences recherchées

De nombreux pays ont défini les compétences et comportements attendus de la part de ces nouveaux dirigeants publics. Ainsi, au Royaume-Uni, le « Cabinet Office » joue depuis 1996 un rôle central à travers l'édiction d'un ensemble unifié de règles qui s'appliquent dans les différents ministères. Le PSG (Professional Skills for Government) se compose de quatre grands domaines: aptitude à diriger; compétences de bases; compétences métier; expérience dans d'autres domaines.

Aux Pays-Bas, les sept compétences qui servent de fondement au recrutement de l'encadrement supérieur sont: la connaissance de soi (de ses atouts et ses défauts), les capacités à apprendre, la conscience environnementale (écologique), le développement des compétences du personnel, le talent de persuasion, l'intégrité et l'esprit d'initiative.

Plusieurs pays ont choisi de créer pour l'encadrement supérieur un système de gestion interministériel ou une structure centrale de gestion, dans l'objectif d'organiser pour cette population un marché de l'emploi. Aux Pays-Bas, après la création au ministère de l'Intérieur d'un bureau de gestion unique pour tous les dirigeants publics, le dernier pas a été franchi en 2007 par la centralisation des rémunérations afin d'éviter la compétition entre ministères. Il s'agissait aussi de rémunérer tous les dirigeants selon la

même échelle, ce qui favorise les mobilités, tout en veillant à maintenir les salaires des dirigeants publics proches de ceux des dirigeants des entreprises.

Recrutement, nominations, contrats

Les méthodes de recrutement des dirigeants se sont professionnalisées : soit par des comités de sélection, composés en partie de membres de la société civile afin d'objectiver le recrutement. comme c'est le cas aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas; soit par le recours à des assessment centers, qui combinent tests et mises en situation afin d'évaluer les compétences, comme c'est le cas en Belgique, au Canada ou au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni. le renouvellement de l'encadrement supérieur s'appuie également sur un vivier issu du programme « Fast stream », qui recrute à la sortie de l'université des fonctionnaires à haut potentiel dont la carrière est accélérée. Enfin, en Belgique, lier la fonction de manager à un mandat temporaire constitue un point central de la réforme Copernic. Les managers y reçoivent un mandat temporaire de six ans. A l'expiration de son mandat. le manager doit repasser par la procédure de recrutement sauf s'il a obtenu la mention « très satisfaisant » à son évaluation finale.

Formation dédiée et obligatoire, évaluation et plans de progrès

La formation joue un rôle déterminant pour renforcer les qualités et les compétences des dirigeants. Souvent obligatoires, ces périodes longues de formation sont principalement axées sur le développement des qualités de leader. Elles favorisent l'ouverture sur un monde plus diversifié et sont de plus en plus centrées sur la capacité à négocier et à travailler dans un environnement international.

Le programme Pump, en Belgique, s'adresse à un petit nombre de dirigeants sélectionnés et formés intensivement pendant trente jours. En Italie, le programme RIPAM qui s'adresse à des jeunes à « haut potentiel », a aussi pour but de constituer un groupe de dirigeants partageant une même culture, ce qui est facteur de cohésion. Il s'agit aussi de rompre avec le « patriotisme » d'agences ou de ministères au profit d'une éthique

commune du service public. Pour rendre les dirigeants toujours plus performants dans leur management, les évaluations à 360", suivies de plans de progrès individuels, sont assez répandues.

Principales leçons

En accompagnement des réformes, le rôle éminent des dirigeants publics, leur place particulière à l'articulation entre les choix de politiques publiques et leur mise en œuvre imposent partout une réforme de leur gestion. Les pays qui ont innové en ce domaine se félicitent de ces changements et ne sont pas prêts à revenir en arrière.

Cependant, l'existence d'une gestion spécifique, voire de processus de recrutement différents, crée un risque de fracture entre hauts fonctionnaires et agents en termes de valeurs et de culture. Se situant à l'articulation entre les objectifs de politiques publiques et les agents, c'est aux dirigeants publics qu'il incombe d'assurer le rôle de « traducteur » et de donner à voir à tous les agents l'utilité, la cohérence et le sens des actions attendues d'eux, tout en leur assignant des objectifs individuels. Ce passage du stratégique à l'individuel n'est pas aisé. Les cascades de performance, au Canada et aux Etats-Unis, sont des outils de pilotage utiles pour atteindre ce but. puisqu'elles instaurent un alignement stratégique du haut en bas de l'administration.

Les réformes de la fonction publique mettent partout en avant le couple autonomie-responsabilité. Mais les dirigeants publics peuvent-ils être réellement autonomes par rapport au pouvoir politique? Il semble que non, car cette autonomie doit s'accompagner de confiance réciproque. Ce lien particulier est sans cesse en discussion. Ainsi, les pays ayant mis en place un spoil system comme les Etats-Unis ou l'Italie, ne cessent de le faire évoluer. L'existence des cabinets des ministres a été remise en cause, comme en Belgique où la réforme Copernic devait les supprimer, sans que cela conduise réellement à leur disparition. La zone d'ombre semble destinée à persister.

TRENTE ANS DE RÉFORME, PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

Peu d'analyses et de recherches sur les conséquences réelles des réformes

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics lancent d'ambitieuses réformes de la gestion publique. Mais la quasi-absence d'études approfondies sur les résultats et sur l'impact des réformes déjà menées empêchent d'en faire vraiment le bilan. Peut-on affirmer que les services publics sont plus performants après les réformes visant à accroître leur efficacité? Les agents publics recrutés et gérés autrement sont-ils plus efficaces que leurs prédécesseurs? En un mot, les réformes atteignent-elles leur but? Faute d'analyses solides et indépendantes, ces questions restent à ce jour sans réponse précise.

Difficiles comparaisons, l'exemple de l'emploi public

En 2005, l'OCDE lançait un projet d'évaluation des réformes de la gestion publique. Il s'agissait de rassembler, par de enquêtes précises, informations et expériences des pays de l'OCDE sur la bonne gestion publique et l'efficacité des services publics, afin que tous ceux qui envisagent une réforme puissent appréhender d'un seul coup d'œil comment d'autres pays s'y sont pris, « proposer un solide point de départ, bien ancré dans la réalité (...) et aider des Etats à apprendre de l'expérience de plus en plus riche des autres », La première étude, « Panorama des administrations publiques » est parue en 2009. Ses conclusions restent prudentes tant les comparaisons s'avèrent difficiles. L'exemple de l'emploi public est fort éclairant, le nombre d'agents publics étant dans tous les pays un élément du débat politique et sa réduction parfois un enjeu électoral. Il faut citer à ce sujet l'ouvrage publié en 2008 par l'OCDE et l'Observatoire de l'emploi public du Centre d'analyse stratégique publié pour la première fois en 2009. Ces comparaisons statistiquement solides donnent des résultats bien éloignés des idées reçues, la France ayant un niveau de dépenses très proche de celui du Royaume-Uni, par exemple.

La recherche des " meilleures pratiques "

On a pu croire qu'il serait possible, grâce aux réseaux d'échange de repérer des solutions transférables et, en les empruntant, d'obtenir des effets bénéfiques. Est-ce le cas? « Les pays ont tendance à parler de bonnes pratiques alors même que les réformes ne sont pas encore mises en œuvre ou qu'elles n'ont pas été

évaluées. En dépit des similitudes entre pays, il est nécessaire de prendre en compte les spécificités qui tiennent à l'histoire, aux valeurs, à la culture. Il est important de comprendre les dynamiques à l'œuvre et d'appréhender l'administration comme un système ».

A focaliser excessivement sur les différents axes de réforme, existe un risque de perdre la cohérence d'ensemble du système dans lequel s'inscrit la fonction publique. « L'Etat fonctionne dans un contexte constitutionnel unifié et dans un cadre juridique cohérent: les résultats sont déterminés par l'interaction d'un petit nombre de leviers essentiels tels que (...) le processus budgétaire, la gestion de la fonction publique, qui s'inscrivent dans une culture politico-administrative préexistante » . De ce point de vue, le démembrement des administrations et les réorganisations ambitieuses dans le but d'en accroître la performance peuvent avoir pour effet un émiettement non désiré. En effet, les pays qui se sont lancés les premiers dans les réformes témoignent tous qu'il est très difficile de gagner en réactivité et en souplesse sans perdre en cohésion et en gouvernance globale du système.

Etre attentif aux valeurs et à la culture des administrations

De nombreuses études ont montré que le facteur essentiel de cohésion d'une organisation se trouve dans sa culture et dans les valeurs partagées. Préserver les valeurs est un des facteurs de succès reconnu par tous pour réussir les réformes de la gestion publique. Lorsque les réformes se donnent pour but de transformer les identités professionnelles, comme l'affichait la réforme Copernic en Belgique, on a pu constater une perte de repères et une désorganisation des services - et à terme l'échec de la réforme. Quand, au contraire, elles respectent les valeurs partagées, le succès est au rendez-vous. Une étude de 2005, réalisée au sein de trois directions du ministère des Finances, fait le constat au terme de l'enquête que « des évolutions professionnelles, quand elles s'appuient sur le métier et sont bien préparées, peuvent faire évoluer les identités professionnelles sans rupture, si le sens des réformes est accepté ».

Gestion et organisation administrative

Accepter le temps long des réformes
Envisager une réforme profonde et systémique dans le secteur public suppose d'en accepter la mise en œuvre sur une longue durée. De nombreux projets de réforme qui se voulaient rapides et radicaux (Belgique, Italie) ont buté sur cet écueil.

Enfin, le cycle des réformes semble sans fin. Les pouvoirs publics subissent aujourd'hui une pression en faveur de changements encore plus profonds pour satisfaire aux exigences de la société contemporaine. Il faut désormais présenter une vision stratégique, prendre en compte la gestion du risque, piloter la concertation et le débat public et mesurer la répercussion des mesures publiques sur la collectivité. C'est cet impératif qui a mené les Etats, dans les enceintes internationales, à s'intéresser à la notion de bonne gouvernance, à tenter de mesurer la plus-value de l'administration et à viser « l'agilité stratégique ».

BANQUE

Le rôle extravagant des agences de notation: une responsabilité des banques centrales

Dominique Garabiol, membre du conseil scientifique de la Fondation Res Publica.
www.fondation-res-publica.org , 03 Mai 2011

Les agences de notation prennent des décisions spectaculaires qui sont éminemment subjectives et contestables. Au lieu de tenter d'encadrer l'activité des agences par des « régulations comportementales », les banquiers centraux et les régulateurs bancaires devraient arrêter d'y soumettre leur politique monétaire ou prudentielle.

La mise sous surveillance négative des 15 000 milliards de dollars de dette fédérale des Etats-Unis par l'agence de notation **Standard & Poor's** le 18 avril 2011, a très peu de chance d'être suivie d'une dégradation effective. Cette décision a néanmoins suscité une émotion à la hauteur de l'influence des agences de notation. Les banquiers centraux mondiaux se sont empressés de clamer leur confiance dans l'Etat fédéral.

La motivation de la mise sous surveillance du AAA américain repose sur l'incertitude d'un accord politique entre le Congrès et la Maison Blanche sur un plan de redressement budgétaire dont le déficit atteint 10,8 % du PIB, le niveau de l'Irlande, tandis que le niveau de la dette totale devrait atteindre le seuil de 100 % de PIB en 2012.

On observera que l'explosion du déficit américain est surtout le résultat des plans de sauvetage consécutifs à la crise financière provoquée par toute une série d'opérations (subprimes, CDO, LBO...) qui avaient bénéficié des meilleures notations des agences de notation. En bref, l'agence sanctionne les conséquences de ses propres erreurs !

L'agence de notation se donne aussi la posture d'un juge impartial de la dette américaine alors que, ce faisant, elle

restreint artificiellement le champ des incertitudes au débat politique présent et minimise l'importance structurelle des déséquilibres financiers américains. La prédominance des agences américaines prend ici tout son sens.

A l'opposé, une agence de notation a été créée en Chine en 2010, **Dagong Credit Rating**. Elle avait octroyé aux Etats-Unis un AA en juillet et l'avait dégradé à A+ en novembre 2010. L'agence chinoise prend en compte la capacité de remboursement de la dette et non celle de renouveler la dette par de nouvelles émissions de bons de Trésor ou d'obligations.

La dégradation de novembre dernier était justifiée par le « *très fort recul de l'intention de l'Etat fédéral de s'acquitter de sa dette* » mais aussi par le nouveau programme de 600 milliards de dollars de rachat de bons du Trésor par la Fed. La conclusion était que « *la dépréciation du dollar choisie par l'Etat américain indique que la solvabilité de celui-ci est au bord du gouffre et qu'il souhaite par conséquent diminuer sa dette par une dévaluation conformément à la volonté nationale* ». Ce commentaire justifierait d'octroyer aux Etats-Unis une notation de valeur spéculative, c'est-à-dire BB+ au mieux, ce que s'abstient de faire Dagong.

Les notations sont donc éminemment

subjectives et les agences de notation sont soumises à de multiples conflits d'intérêts, la survie de leurs clients n'étant pas le moindre. On se rappelle à l'automne 2001, des interventions, heureusement vaines, de Dick Cheney, alors Vice -Président des Etats-Unis, pour faire différer la dégradation d'Enron à quelques jours de la révélation du plus grand scandale comptable de l'Histoire.

Les décisions des agences sont toujours discutables, soit prématurées, soit trop tardives. Pour éluder les aspects systémiques des déséquilibres financiers, on y répond par des « régulations comportementales » : limitation des situations de conflit d'intérêts, obligation de documentation des méthodes, enregistrement et supervision par des autorités administratives. En réalité, l'anomalie vient du poids exorbitant de leurs décisions de notation.

Les agences de notation ont vocation à faire des analyses de risques pour le compte des investisseurs. Ceux-ci contraignent *de facto* les émetteurs à soumettre leurs dettes aux agences mais la notation garde, à ce stade, un statut conventionnel, de nature privée. Le système dérape lorsque les autorités publiques s'y réfèrent pour mener leurs politiques.

Pour les opérations de refinancement du système bancaire, les banques centrales n'effectuent plus d'analyse de risques en propre mais se réfèrent à la notation des actifs refinancés (quitte à assouplir les notations de référence, comme la BCE dans le cas des pays périphériques). Les normes prudentielles applicables aux banques (dites « Bâle II ou III») déterminent aussi le montant des fonds propres ou des contraintes de liquidité en fonction des niveaux de notation, même si les plus grandes banques se réfèrent aussi à leurs notations internes.

Ainsi, c'est non seulement le canal des financements de marché que les agences de notation influencent mais aussi le canal du crédit bancaire, ce qui donne une importance systémique à leurs décisions. L'extension de leur rôle est le résultat d'une décision complètement discrétionnaire des banques centrales et des régulateurs. Les agences de notation sont des agents privés et un agent privé ne peut assumer de politiques publiques. Fatalement, le poids que leur donnent les banques centrales ou les régulateurs bancaires vient polluer les décisions de notation et leur donne une teinte politique insupportable pour les Etats, les citoyens et les agences elles-mêmes.

La priorité pour assainir la situation et pour restaurer l'intégrité des politiques publiques serait de distinguer les instruments des politiques monétaires ou prudentielles des instruments conventionnels utilisés par les investisseurs privés. En bref, que les banques centrales ou les régulateurs bancaires soient autonomes et rompent leur dépendance aux agences de notation.

BANQUE

Les produits dérivés: outils d'assurance ou instruments dangereux de spéculation ?

Yves Jégourel, Maître de conférences, Université Montesquieu - Bordeaux IV
Cahiers Français, Mars-Avril 2011

La crise qui débuta avec les crédits supprimés en 2007 a permis de mettre en lumière les graves dangers portés par une ingénierie financière débridée. Si les produits titrés tels que les Collateralized Debt Obligations (CDO) furent à l'origine de ce cataclysme parfois comparé à la crise de 1929. Ce furent les Crédit Default Swaps (CDS) qui à la suite de la faillite de Lehmann Brothers en septembre 2008, en favorisèrent la propagation. Appartenant à la famille des produits dérivés, les CDS connurent avant la crise une croissance quasi exponentielle et alimentèrent en effet une accumulation considérable des risques au sein de la sphère financière, menaçant ainsi l'ensemble du système bancaire. Comme le rappellent Couvert et Gex (2010), « la taille gigantesque du marché des CDS, l'exposition du secteur financier, l'imbrication et l'opacité des positions ont fait redouter que la faillite d'un acteur majeur comme Lehmann Brothers ne provoque un effondrement de l'ensemble du marché ». Au-delà de cet épisode récent, les produits dérivés, supposés favoriser la gestion des risques et non leur amplification ont depuis longtemps acquis une réputation sulfureuse à tel point que Warren Buffet n'hésita pas à les qualifier dès 2003 « d'armes de destruction massive ».

Qu'en est-il réellement ?

Qu'est-ce qu'un produit dérivé ?

Un instrument de couverture contre certains risques

Les produits dérivés sont appelés de la sorte car leurs prix « dérivent » de la valeur d'autres actifs (actions, obligations, matières premières, immobilier..). Mais aussi de variables monétaires, financières ou réelles (taux de change, taux d'intérêt, indices boursiers, indices climatiques) que l'on appelle le « sous-jacent ». Ils ont pour ambition de fournir à tout agent économique une protection contre un risque qui naît de la nécessité de l'agent de réaliser dans le futur une opération, commerciale ou financière, à un prix ou, d'une façon plus générale, à des conditions qu'il ne maîtrise pas. Un gestionnaire de portefeuille pourra ainsi craindre la baisse du cours des actions, un importateur européen l'appréciation du dollar s'il doit honorer à plus ou moins brève échéance une facture libellée dans cette monnaie, tandis qu'un débiteur pourra légitimement s'inquiéter d'une possible hausse des taux d'intérêt s'il est endetté à taux variable. Les produits dérivés sont un des moyens permettant, selon différents mécanismes, de fixer dès à présent un prix pour ces actifs et ce pour une date ultérieure. Ils offrent en cela à leurs détenteurs une protection contre le risque appelée couverture ou hedging. Un produit dérivé, dans son acception générale, n'est donc ni plus ni

moins qu'une police d'assurance reposant sur le principe de la définition d'un prix à terme, fixe ou optionnel et dont la particularité est d'être négocié (et d'être, pour certains, négociables) sur un marché financier (Jégourel. 2010).

Trois types de produits dérivés

Ces produits dérivés se répartissent en trois catégories: les swaps. Les contrats à terme (appelés plus communément sous leur dénomination anglo-saxonne future) et les options.

Une option se définit comme le droit - et non l'obligation - d'acheter (option d'achat ou Call) ou de vendre (option de vente ou put) une certaine quantité d'actifs financiers ou réels à un prix fixé à l'avance, que l'on appelle le prix d'exercice ou le strike. Ce droit pourra être exercé pendant une période de temps donnée (il s'agira alors d'option dite américaine) ou pour une échéance donnée (option européenne).

Un future ou **contrat à terme** se définit quant à lui comme un contrat standardisé dans lequel deux contreparties fixent à l'instant t le prix du sous-jacent pour une livraison théorique de celui-ci à l'échéance du contrat. L'acheteur du contrat à terme aura en théorie pour objectif d'acheter à terme l'actif sur lequel porte ce contrat tandis que le vendeur cherchera à vendre ce même actif.

Un swap est enfin un contrat d'échange entre deux contreparties portant sur un actif (asset swap) ou des éléments constitutifs d'un passif (liability swap), de façon temporaire. Il permet en particulier d'échanger un prix variable contre un prix fixe. Un agent endetté à taux variable et craignant une hausse des taux pourra par exemple, grâce à un *swap* de taux. Échanger ce taux contre un taux fixe et être ainsi

protégé si sa crainte se concrétise.

Quel que soit l'instrument considéré, les produits dérivés visent originellement à couvrir le risque associé à la variation du prix du sous-jacent. Ils offrent néanmoins des mécanismes particulièrement intéressants pour quiconque souhaite mettre en place des stratégies spéculatives fortement offensives. Pour preuve : l'actuelle flambée des prix sur les marchés de matières premières qui s'explique en partie par l'utilisation des produits dérivés par les spéculateurs. Dans les cas les plus extrêmes, il est également possible que les produits dérivés puissent alimenter, comme ce fut le cas pour les CDS, un véritable risque systémique lorsqu'ils sont négociés sur des marchés de gré à gré (« OTC » pour over the counter). A l'inverse des marchés boursiers, ces marchés ne sont pas réglementés par une autorité et permettent des transactions directes entre protagonistes. Ils se sont avérés très opaques et en définitive particulièrement dangereux pour l'économie mondiale.

Un outil indispensable de la gestion des risques ...

Le mécanisme d'assurance par les produits dérivés

Le risque financier. Qu'il soit de taux, de crédit, de change ou plus globalement de prix (actions, matières premières) naît donc de la nécessité d'un agent économique de réaliser une opération dans le futur à des conditions qu'il ne maîtrise pas totalement. Les produits dérivés, en lui permettant de fixer ces conditions, lui offrent une sécurité souvent bénéfique à son activité économique. Prenons, pour s'en convaincre, le cas d'un producteur de blé. En l'absence de mécanisme compensateur. Celui-ci doit structurellement faire face à une incertitude

: le prix auquel il pourra vendre sa récolte. Il est également soumis à une contrainte: trouver les financements qui lui permettront d'acheter les semences, les engrais ainsi que le matériel agricole. En lui permettant de pré-vendre sa récolte, c'est-à-dire de connaître son niveau de revenu futur avant le début de la campagne agricole, les marchés de produits dérivés, en particulier celui des contrats à terme, offrent à ce producteur la capacité de déterminer si les niveaux de prix ainsi définis lui permettent de financer et de rémunérer son activité. Dans ce cas, les contrats à terme, non seulement le protègent contre une variation des prix du blé, mais aussi lui offre une meilleure lisibilité sur la rentabilité de son exploitation. Rappelons à ce titre que ces contrats à terme sont apparus aux États-Unis dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle pour répondre aux besoins du monde agricole. En cela, les produits dérivés permettent aux acteurs de la sphère réelle (producteurs agricoles, importateurs, exportateurs ...) d'entreprendre une activité risquée pour laquelle il n'existe aucun autre mécanisme assurantiel et seraient en cela favorables à la croissance économique.

Les limites de la protection contre le risque

Cette protection contre le risque de prix n'est cependant pas sans limite. L'utilisateur de produits dérivés doit en effet toujours faire face à ce qu'il est convenu d'appeler la structure de marché. Comme pour tout autre marché, celui des produits dérivés impose la présence d'acheteurs et de vendeurs pour que la transaction se fasse. Si, pour des raisons structurelles (il existe sur le marché plus de producteurs de blé que d'acheteurs potentiels) ou conjoncturelles (en raison des conditions climatiques, les récoltes seront abondantes

et peu d'utilisateurs de blé anticipent que les prix vont monter), l'offre de contrats à terme est supérieure à la demande, alors le prix de ces contrats (qui in fine définit le prix à terme du blé) tendra à baisser, ce qui sera naturellement défavorable au producteur. Celui-ci ne sera en conséquence pas totalement protégé contre le risque de prix: il s'assure seulement que les prix, s'ils sont baissiers, ne descendent pas en dessous du niveau des prix à terme.

Symétriquement, dans le cas actuel de flambée du prix des matières premières, l'utilisateur final subit partiellement cette hausse et ne se protège que contre le risque d'un niveau de prix supérieur à celui défini par son contrat à terme. Selon ce principe, swaps et options auront les mêmes vertus que les contrats à terme, mais les mécanismes de protection qu'ils mettent en œuvre seront différents. Plus coûteuses, les options offrent en particulier plus de flexibilité qu'un swap ou qu'un contrat à terme. Parce qu'elles donnent le droit mais pas l'obligation de bénéficier d'un prix fixé à l'avance, elles offrent à leurs utilisateurs l'opportunité de profiter d'une évolution favorable du marché. Ainsi, un importateur qui achète une option d'achat (Call) sur dollar dont le prix d'exercice est par exemple, de 0,80 euro par dollar négocié utilisera son droit (on parlera alors de l'exercice de l'option) si et seulement si le dollar est, à l'échéance, supérieur à ce prix. Dans le cas contraire, il n'aura aucun intérêt à demander l'utilisation de son droit et achètera les dollars directement sur le marché des changes, à un prix plus faible. Une option d'achat permet donc de définir un prix maximum d'achat, mais pas de prix minimum. À l'inverse, une option de vente permet à son acquéreur de définir un prix minimum de vente, mais pas de prix

maximum.

Le rôle favorable des spéculateurs

Paradoxalement, la liquidité des marchés de produits dérivés, condition sine qua non de son bon fonctionnement, impose la présence de spéculateurs afin de faire face à ce qu'il est convenu d'appeler « l'asymétrie du hedging ». Les positions des agents de la sphère s'équilibrant en effet rarement et les spéculateurs permettent de compenser ce déséquilibre qui induit plus souvent un biais à la baisse. On comprend alors qu'en régime normal, les marchés de produits dérivés ont une fonction essentielle au sein de notre système économique : favoriser le transfert des risques. Celui-ci pourra s'effectuer de deux façons :

-soit par la confrontation d'agents économiques cherchant à se protéger contre un risque similaire, mais de sens opposé (un importateur soucieux de se protéger contre une hausse du dollar, un exportateur désireux quant à lui de se protéger contre une baisse) ;

-soit par la confrontation entre d'une part des agents désireux de se soustraire aux risques auxquels ils sont soumis, et d'autre part des agents, les spéculateurs, dont la fonction économique est au contraire de prendre, contre rémunération, ces mêmes risques.

La fonction informationnelle des produits dérivés

Les produits dérivés ont pour seconde fonction supposée de renforcer l'efficacité informationnelle des marchés. Reprenons, pour le comprendre, l'exemple de l'option d'achat sur dollar dont l'intérêt est de protéger son détenteur contre le risque d'appréciation du dollar. Selon la loi de l'offre et de la demande, il est clair qu'une

augmentation du prix de cette option (la prime) traduit, toutes choses égales par ailleurs, le fait que la demande pour cette option est forte. On peut en conséquence inférer de cette élévation du prix, lorsque celui-ci est observable (4), que le marché, considéré dans son intégralité, anticipe à l'échéance de l'option, une élévation du risque, c'est-à-dire une appréciation du dollar, pour lequel elle offre une protection. Conformément aux modèles de valorisation des options, une élévation de la prime de l'option traduira également une augmentation de la volatilité anticipée de l'actif sous-jacent. Qu'il s'agisse de niveau de prix ou de volatilité, l'information privée de chaque âge...

...et des stratégies spéculatives

On pourrait être tenté de croire, à la lecture de la section précédente, que les produits dérivés n'ont que des vertus. Tel n'est pas le cas pour au moins deux raisons.

Produits dérivés et spéculation

En premier lieu, si les produits dérivés ne sont pas une condition nécessaire pour que la spéculation existe, ils en exacerbent les effets. En l'absence de produits dérivés ou, plus globalement de mécanismes de prix à terme, un spéculateur ne pourrait qu'acheter un actif et espérer le revendre à un prix supérieur à une date ultérieure. Avec les contrats à terme et les options, ce même spéculateur peut mettre en place une bien plus grande diversité de stratégies. Un acheteur d'option de vente (put) sur dollar, par exemple, peut aussi bien être un exportateur qui recevra de la monnaie américaine pour une échéance future, qu'un spéculateur qui souhaite parier sur une

baisse de cette monnaie et ainsi gagner de l'argent. Si son pari s'avère juste, le spéculateur pourra exercer son option: il sera donc au prix d'exercice, vendeur de dollars qu'il achètera sur le marché puisque, à la différence de l'exportateur. Il n'est pas supposé en recevoir. Le dollar s'étant déprécié, il gagnera la différence entre la valeur de marché et le prix d'exercice. Dans le cas contraire, il perdra seulement la prime de l'option. On remarquera dans cet exemple que le spéculateur n'aura eu besoin d'acheter que l'option de vente (et non les dollars), c'est-à-dire payer la prime de l'option qui ne représente qu'une faible fraction du sous-jacent (moins de 5% en moyenne). En cas de pari réussi, la rentabilité du spéculateur est démultipliée. Si ces techniques sont présentes sur tous les marchés financiers, c'est sur les marchés financiers de matières premières, notamment alimentaires, qu'elles choquent le plus. Nécessaire en régime normal pour assurer la liquidité des marchés, tout en étant potentiellement déstabilisant, le rôle de la spéculation est depuis longtemps particulièrement ambigu. Les autorités de régulation des marchés doivent donc se lancer dans un jeu subtil: favoriser l'émergence de marchés financiers de matières premières suffisamment liquides pour répondre aux attentes des producteurs et des consommateurs tout en contenant dans des proportions raisonnables l'ampleur de la spéculation. Bien que normative, c'est là toute la complexité de cette question. S'il est évident que la spéculation peut être stabilisante comme déstabilisante, il reste à trouver les solutions opérationnelles pour la contrôler. Preuve de cette complexité: la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) chargée de réguler les marchés de matières premières aux Etats-unis et qui avait

initialement jusqu'en avril 2011 pour mettre en œuvre une nouvelle politique d'encadrement des positions spéculatives sur les produits énergétiques. Les métaux et les produits alimentaires a reconnu avoir besoin de l'ensemble de l'année 2011 pour affiner sa stratégie. On comprendra à ce titre qu'un meilleur encadrement des pratiques spéculatives sur ces marchés ne tient intrinsèquement pas à un meilleur contrôle des produits dérivés, mais bien au fait de pouvoir distinguer ceux qui les utilisent pour des techniques de couverture de ceux qui les utilisent à des fins spéculatives.

Produits dérivés et information

En second lieu, les produits dérivés peuvent, contrairement à ce pour quoi ils furent initialement créés, brouiller la dissémination d'information sur les marchés et favoriser la concentration des risques au sein de la sphère financière. La crise financière de 2008 en offre, à travers les CDS, un parfait exemple. Un CDS est un contrat d'échange dans lequel l'acheteur paie au vendeur des primes périodiques en échange d'une indemnisation si un événement de crédit prédéfini relatif à une institution tierce survient.

La spéculation via les CDS peut de plus aggraver la crise d'endettement, car la hausse du prix du CDS renforce le signal d'une dégradation de la qualité de l'emprunteur. Le spéculateur qui l'aura initialement acheté pourra quant à lui le revendre par la suite en réalisant un profit. Les CDS sont en second lieu négociés sur des marchés Over the Counter (OTC) particulièrement opaques. Au point où, à la veille de la faillite de Lehmann Brothers, il était particulièrement difficile de savoir qui

assurait qui et pour quel montant alors que le volume des CDS émis avait explosé entre 2000 et 2008. Loin de favoriser le transfert efficace des risques comme ils étaient supposés le faire, les CDS ont, en raison de la structure du marché sur lequel ils sont échangés favorisé le risque systémique

À l'image d'un couteau qui peut être autant utile que dangereux, les produits dérivés ont une réalité complexe. Ils permettent en effet à la fois la mise en œuvre d'opérations de couverture de risques pour lesquels il n'existe pas ou peu de polices d'assurance traditionnelles, mais aussi de stratégies spéculatives largement condamnables, soit en raison du sous-jacent sur lesquels elles portent, soit en raison du risque majeur qu'elles font porter sur la sphère réelle. Assimiler les produits dérivés à la seule spéculation serait en conséquence infondé. De la même façon penser que leur contrôle, bien qu'intrinsèquement nécessaire suffirait à soigner bien les maux de la finance moderne serait erroné. La réforme de la sphère financière, timidement entamée sous l'égide notamment du G20, impose certes une politique forte, mais elle ne pourra se satisfaire de mesures simples. Les crises financières existent depuis que les marchés financiers ont vu le jour et la plus grande prudence s'impose quant à la capacité du régulateur à empêcher qu'elles surviennent de nouveau. L'ingénierie financière, qui fut à l'origine des techniques de titrisation les plus complexes et les plus risquées, est toujours prompte à contourner les mesures réglementaires les plus strictes.

BANQUE

La nouvelle responsabilité des banques centrales

Christian Chavagneux

Alternatives Economiques n°87 HS / 1^{er} trimestre 2011

Outre la maîtrise de l'inflation, les banques centrales doivent désormais assurer la stabilité du système financier. Un objectif éminemment politique qui remet en débat leur statut d'indépendance.

Jusqu'à la crise financière qui a démarré en 2007, l'objectif prioritaire des banques centrales était simple: la lutte contre la hausse des prix des biens. Ainsi, lorsqu'il dirigeait la Fed, la banque centrale des Etats Unis, Alan Greenspan expliquait qu'il ne pouvait rien faire pour contrecarrer les hausses des prix des actifs financiers, que ce soit les actions, le prix des maisons, etc.

Pourquoi? Parce que, disait-il, un banquier central peut facilement repérer une hausse excessive des prix des biens, mais il ne sait jamais quand les prix des actifs financiers s'emballent de manière excessive. Et même s'il arrive à déterminer que, dans tel ou tel cas, une bulle se forme sur les marchés financiers, il ne peut intervenir qu'en montant fortement les taux d'intérêt. Cela rend le crédit qui alimente la bulle plus cher, mais renchérit aussi le crédit pour tout le reste de l'économie, au risque de provoquer la récession que l'on souhaitait éviter en empêchant la montée de la bulle et les conséquences de son éclatement. Bref: une banque centrale ne peut rien faire pour maîtriser les marchés financiers.

La violence de la crise financière consécutive aux subprimes a fait voler en éclats ces arguments. Les banques centrales ont déjà dû intervenir sur les

marchés pour calmer la panique. De plus, désireuses de ne pas se laisser forcer la main une nouvelle fois, elles tentent désormais de définir à l'avance les conditions dans lesquelles elles pourront intervenir à l'avenir pour prévenir de nouvelles crises. Autant d'évolutions qui vont dans le bon sens, mais qui posent encore plus qu'hier la question de leur indépendance politique.

Réagir aux crises

Lorsqu'une crise financière éclate, les banques centrales sont en première ligne. C'est à elles d'assurer que les circuits de financement de l'économie retrouvent vite un fonctionnement normal. Elles sont ainsi massivement intervenues dès la fin de l'été 2007, lorsque les premiers soubresauts de la crise sont apparus.

Leur rôle a d'abord consisté à faire ce qu'elles font en temps normal: aider les banques qui connaissent des difficultés à traverser une mauvaise passe en leur prêtant de l'argent. En clair, en faisant fonctionner la planche à billets. Mais les prêts sont d'un ou plusieurs jours et en échange, la banque centrale demande aux banques de lui donner des actifs financiers en garantie (essentiellement des bons du Trésor).

Avec le développement de la crise et plus encore après la panique qui a suivi la chute de Lehman Brothers, leur intervention a dû prendre des voies moins conventionnelles. Plutôt que d'agir directement sur les marchés immobiliers

ou les Bourses, les banques centrales se sont d'abord employées à sauver les banques: la Banque centrale européenne (BCE), par exemple, a accordé aux établissements financiers des prêts à un an alors qu'elle leur prête d'ordinaire de l'argent à court terme; elle a annoncé qu'elle répondrait à toutes les demandes des banques quand, d'habitude, c'est elle qui choisit le montant de ses prêts; elle a aussi allongé la liste des titres qu'elle accepte en garantie pour ses prêts et s'est même organisée avec la Fed pour pouvoir fournir des dollars aux banques européennes qui en manquaient. Tout cela visait à alléger les contraintes sur les liquidités des banques, leurs besoins d'argent à court-terme. Mais allant encore plus loin, la BCE a acheté pour 60 milliards d'euros d'obligations émises par les banques, participant ainsi à leur financement sur le moyen-long terme. En 2010, elle a également acheté pour environ 65 milliards d'euros de titres de dettes publiques de pays européens (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande), lors des crises sur les dettes souveraines de l'été et de l'automne dernier.

En adoptant un nouvel objectif de stabilité financière, les banques centrales changent radicalement la donne Idéologique

Les autres banques centrales, en particulier aux Etats-Unis et au Japon, ont fait de même, achetant des titres de la dette publique de leur pays par centaines de milliards et même des obligations d'entreprises privées, entrant ainsi directement, sans passer par l'intermédiaire des banques, dans les circuits de financement de l'économie. Toutes ces mesures étaient destinées à être temporaires et censées ne durer que le temps de la crise. Mais elles ont poussé les banques centrales loin de leur champ d'intervention habituel. Pour ne plus y être contraintes, celles ci ont donc mis en

place de nouveaux mécanismes destinés à mieux prévenir les crises.

Le macroprudentiel

Jusqu'à présent, les régulateurs de la finance se sont surtout attachés à surveiller les risques pris par les banques de manière individuelle, ce que l'on appelle les politiques « microprudentielles ». Or, si une banque peut accorder individuellement des crédits de façon à peu près raisonnable, la somme des crédits distribués par le secteur bancaire dans son ensemble peut s'avérer excessive au regard des besoins de financement de l'économie, l'argent servant alors à alimenter des bulles spéculatives.

Pour éviter cela, les Etats-Unis et l'Europe ont créé de nouvelles institutions (le Conseil européen du risque systémique dans l'Union) pour mettre en place des politiques « macroprudentielles ». Elles surveillent les prises de risque de l'ensemble du secteur financier, ce qui inclut tout le système bancaire, mais aussi les autres acteurs, comme les fonds spéculatifs. L'objectif de cette politique sera de déterminer à l'avance les liens précis qui existent entre les acteurs de la finance, afin de mesurer les conséquences des difficultés rencontrées par l'un d'entre eux sur le système financier pris dans sa globalité et sur le fonctionnement de l'économie réelle. Pour cela, les banques centrales travaillent actuellement à définir les indicateurs susceptibles de montrer qu'une bulle de crédits finançant la spéculation est en cours de formation et qu'elle pourrait se traduire par une bulle sur les marchés financiers.

Un problème de légitimité

En adoptant un nouvel objectif de stabilité financière, les banques centrales changent radicalement la donne idéologique: elles reconnaissent que les marchés ne peuvent

pas s'autoréguler et que la stabilité financière doit être un objectif politique. Ce faisant, elles contribuent à rouvrir le débat sur leur statut d'indépendance.

En effet, sauver un secteur financier réclame des fonds publics apportés par les Etats, et une interaction plus grande avec le pouvoir politique que dans le cas des décisions de politique monétaire. De plus, que faire si des tensions inflationnistes menacent en même temps qu'une crise s'annonce? D'une part, lutter contre l'inflation impose de monter le taux directeur (e) pour rendre le crédit plus cher afin de ralentir l'activité et la hausse des prix. D'autre part, comme les banques empruntent à court terme pour prêter à long terme, augmenter les taux courts réduit leur rentabilité, ce qui peut les faire plonger dans la crise. Confrontée à un tel dilemme, Jean-Paul Redouin, premier sous-gouverneur de la Banque de France, répond que la BCE donnera toujours la priorité à la lutte contre l'inflation, même si cela doit déclencher une crise financière.

Pourtant, le choix de priorité entre les deux objectifs appartient au débat politique et pas seulement aux banques centrales. Celles-ci ont gagné en pouvoir d'intervention grâce à la crise, cela doit les rendre d'autant plus responsables devant les opinions publiques.

La Banque mondiale, bailleur de l'« Etat social » au Maroc : La politique sociale saisie par l'ingénierie

Abderrahim EL MASLOUHI

Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal, Rabat

La Revue Marocaine de Sciences Politiques n°1 /décembre 2010

« Bonne gouvernance », « empowerment », « développement humain », « inclusivité », « *accountability* », « flexibilité », « dissémination »... L'inventaire est inépuisable. Le corpus de cette « nouvelle vulgate planétaire »¹ est d'une épaisseur qui frappe de perplexité les profanes et les initiés. Un constat s'impose dans le sillage de ce foisonnement terminologique. Les institutions de Bretton Woods ont cessé ces dernières années de traiter discrètement la question du politique et, partant, celle, encore plus épineuse, du social. Non point que, par le passé, la conditionnalité de ces institutions ait été « politiquement neutre ». Les référentiels de l'action publique et les agendas des gouvernements emprunteurs étaient depuis les commencements sommés de se fondre dans le moule du libéralisme envahissant. Le présumé libéral était toujours à la base de l'offre d'assistance « technique » de ces « normalisateurs de structure »² que sont la Banque mondiale (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI). Dans le monde arabe, on tenait à critiquer ces technophiles qui entretenaient le leurre que les modernisations et les réformes qui en

découlaient revêtaient un caractère simplement « technique », « sans phrases et sans implications sociologiques »³. En réalité, la foi des bailleurs du développement a toujours été ferme que les lois du marché, la démocratie et la justice sociale forment un « package » indissociable. Ajustement structurel et ajustement politique libéral se projetaient parallèlement et même consubstantiellement⁴; tendance qui prendra une tournure encore plus radicale avec la révolution néolibérale des années quatre-vingt-dix et la refondation subséquente du paradigme classique du développement.

A. – L'aide au développement (social) : les refondations du Millénaire

La critique de la mondialisation libérale, dans sa dimension Nord-Sud, s'est soldée par une redéfinition de l'aide au développement. Selon une formule consacrée par des spécialistes français, cette aide prend appui sur un triple fondement : 1) un fondement éthico-compassionnel qui s'appuie sur l'altruisme, la solidarité internationale et la compensation d'un passé qui engage la responsabilité des pays riches dans le (sous)développement des pays pauvres ;

¹ Sur les conséquences de ce foisonnement conceptuel en termes de violence symbolique à l'échelle internationale, cf. P. BOURDIEU et L. WACQUANT, « La nouvelle vulgate planétaire », *Monde diplomatique*, Mai 2000, pp. 6-7.

² H. EL MALKI et A. DOUMOU, « Les dilemmes de l'ajustement », in *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la tradition ?*, J.-C. SANTUCCI (dir.), Paris, CNRS, 1992, p. 313.

³ A. LAROU, *L'idéologie arabe contemporaine*, Paris, François Maspero, 1973, p. 47.

⁴ S. MAPPA, « Démocratie, capitalisme, développement », in *Développer par la démocratie ?*, S. MAPPA (dir.) Karthala, Paris, 1995, pp. 13-78.

2) un fondement géostratégique qui érige les mécanismes de l'aide en un instrument de politique internationale pour « contenir », « stabiliser », voire « acheter » des situations, ou des arrangements politiques ; et 3) un fondement économique qui fait sienne une vision réaliste des intérêts partagés du Nord et du Sud, l'aide au développement devant être aussi conçue comme un instrument pour défendre les intérêts des donateurs tout en avançant ceux des pays en développement¹.

Sur le terrain proprement social, l'aide au développement tire sa dignité juridique d'un arsenal de textes et d'instruments dont la Résolution [2542 (XXIV)] adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 1969 sur « le progrès et le développement dans le domaine social » est la plus ancienne. Il a fallu cependant plus d'un quart de siècle pour faire passer cette résolution dans les agendas des agences internationales de développement. Ce fut d'abord le « Sommet mondial sur le développement social » organisé par les Nations Unies à Copenhague en mars 1995, puis la fameuse Déclaration sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptée par les Nations Unies en septembre 2000. Celles-ci sont convenues, pour engager le XXI^e siècle sous de bons auspices, d'un agenda de huit objectifs essentiels à atteindre d'ici à 2015, allant de la réduction de moitié de l'extrême pauvreté à la mise en place d'un « partenariat mondial pour le développement » en passant par l'éducation primaire pour tous, l'amélioration de la santé maternelle et infantile, l'arrêt de la propagation du

¹ J.-M. SEVERINO et P. JACQUET, « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'Economie Financière*, n° 66, 2002, pp. 12 et suiv.

VIH/sida, la promotion de l'égalité et l'autonomisation des femmes².

Dans le sillage de cette évolution, le *Rapport mondial sur le développement humain* publié par le PNUD en 1997 apporte une remise en cause significative au paradigme classique de développement. La volonté politique d'éradiquer la pauvreté y est soulignée comme un vecteur de développement au moins aussi déterminant que celui de la croissance économique. On trouve ici un écho direct des directives du Sommet mondial de Copenhague. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international avaient alors été clairement sommés de prendre en compte la dimension sociale du développement. En contrepoint, de cette nouvelle orientation, on trouve la critique des PAS dont les résultats ont été jugés médiocres, voire contreproductifs³. Le système de Bretton Woods fut accusé d'être le sinistre artisan d'un modèle d'aide au développement coupé des bénéficiaires ultimes, nuisible à l'environnement, agressant les sociétés locales, renforçant les inégalités et confortant les régimes autoritaires en place⁴. En 1996, la Banque mondiale avait déjà entrepris un vaste travail de

² Encore faut-il noter que, en dépit de cette rhétorique solidariste sur la nécessité d'instaurer un « partenariat mondial pour le développement » (huitième point des OMD), les membres et les organes de l'ONU prennent souvent soin de rappeler qu'« il incombe en premier lieu à chaque pays d'assurer son propre développement économique et social et que les politiques nationales sont déterminantes pour le processus de développement », lit-on, par exemple, dans la « Déclaration à l'occasion du dixième anniversaire du Sommet mondial pour le développement social », dont le projet a été préparé par la Commission du développement social (ECOSOC) et adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en février 2005.

³ B. SARRASIN, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique. La Banque mondiale face à la crise*, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁴ J.-M. SEVERINO, « Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle », *Critique internationale*, n°10, janvier 2001, p. 76.

refondation et de critique introspective¹, qui sera plus systématiquement développé dans l'édition 2000/2001 du *Rapport sur le développement dans le monde*². A cette époque, la Banque mondiale a officiellement adopté une nouvelle approche de la pauvreté, multidimensionnelle, fondée en particulier sur les apports théoriques d'Amartya Sen³ qui a abondamment écrit sur la valeur de l'élargissement du concept de pauvreté au-delà de la « privation de revenu » pour y inclure la « privation des capacités de base »⁴, la fin du développement étant de produire des « capacités » destinées à libérer le potentiel humain. Saisi sous ce rapport, le secret du développement est à chercher dans l'équité des circuits économiques et la lutte contre la vulnérabilité sociale, jusque là ignorées des dispositifs analytiques et opérationnels des institutions de Bretton Woods. Concurrément, mais avec moins d'ardeur, ces dernières invoquent d'autres paradigmes. Celui mettant en avance les « biens communs planétaires » (*global public goods*), propose des issues inédites. Des économistes comme J. Stiglitz⁵

¹ WORLD BANK, *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*, Washington, 1996.

² BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001. Combattre la pauvreté*, Paris, Ed. Eska, 2001, 382 p.

³ Economiste indien et prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur la famine, la théorie du développement humain, les mécanismes fondamentaux de la pauvreté et le libéralisme politique. Auteur notamment de : *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob, 2000.

⁴ BANQUE MONDIALE, *Guide de Référence pour l'analyse sociale. Intégration des dimensions sociales dans les projets appuyés par la Banque*, Ed. Département du Développement Social, Août 2002, p. 19.

⁵ Prix Nobel d'économie en 2001 et ancien vice-président de 1997 à 2000, il n'en critiquera pas moins fortement les mécanismes du système de Bretton Woods. Il est principalement auteur de *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

insistent sur l'existence de « biens publics » comme la « stabilité internationale » ou « l'équilibre social », qui peuvent justifier des mécanismes de redistribution au profit des « perdants du système ». Écartant toute vision caritative, la théorie des biens communs planétaires propose d'analyser le système économique mondial et d'y traquer les dysfonctionnements, sans complaisance *a priori* ni pour les pays pauvres ni pour les pays riches. Cette optique surclasse en cela les approches centrées sur la pauvreté auxquelles on reproche de s'accommoder de dysfonctionnements sérieux des échanges mondiaux au profit des pays riches pourvu que, en pratique, les plus pauvres soient aidés à sortir de leur misère⁶.

Souvent présentée comme la manifestation d'un changement de paradigme, l'approche en termes de justice et de développement social conduit la Banque mondiale à concevoir des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur le principe d'« autonomie des pauvres », conjugué avec l'*empowerment* et la microfinance. L'accent est mis, dans cette optique, sur les mécanismes de la « protection sociale » dont il s'agit d'accepter l'importance en y voyant surtout la clé du développement plutôt qu'un coût économique ou un frein à la croissance. Cette approche va s'épanouir, au sein de la Banque mondiale, à travers la notion d'*empowerment*, (« habilitation » ou « capacitation » pour utiliser des termes français), c'est-à-dire « l'expansion de la liberté de choix et d'action », ou aussi « l'expansion des ressources et capacités des pauvres à influencer, contrôler et tenir pour responsables les institutions qui affectent leurs vies »⁷. Il

⁶ J.-M. SEVERINO, « Refonder l'aide au développement au XXIe siècle », *op. cit.*, p. 92.

⁷ WORLD BANK, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington DC, 2002, p. 11. Cité dans J. PALIER et B. PREVOST, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque mondiale », in Colloque

s'agit, à en croire les experts de la BIRD, de « détourner l'attention des symptômes pour la porter sur les causes de la pauvreté, en offrant aux groupes de population pauvres la possibilité de poursuivre des activités plus risquées mais plus rentables »¹. On table, dans cette logique, sur le fait que les pannes de croissance vont être résorbées par les pauvres eux-mêmes grâce aux instruments de la microfinance, parée de toutes les vertus par les rédacteurs du *Rapport sur le Développement 2000/2001* et promue outil multifonctions pour la lutte contre la pauvreté dans le monde.

B. – Ingénierie et problématique de l'Etat social au Maroc

Les institutions de Bretton Woods ont tendance aujourd'hui à pousser à son terme l'explicitation de leur conditionnalité dans le domaine politique et social. L'époque où Robert McNamara, alors président de la Banque mondiale (1978), affirmait que les statuts de son institution lui défendaient de faire des recommandations explicites au sujet des droits civils et politiques, est révolue. La BIRD table à présent sur sa fonction de conseil dans le domaine du développement social et politique pour se justifier des accusations portées contre son modèle d'aide au développement. Le maigre rendement des ajustements structurels comme générateurs de croissance, mais surtout leurs ravages sur les politiques sociales des Etats clients se sont soldés, chez les bailleurs de fonds, par une nouvelle prise de conscience : les schèmes orthodoxes du développement étant toujours valides (marché, initiative privée, libre-échange, etc.), ce sont les politiques nationales qui sont à l'origine de l'échec. Une conditionnalité inédite et

bien plus radicale s'impose dès lors, qui devrait remonter jusqu'aux sphères techniques et instrumentales de l'action publique pour inculquer aux élites gouvernementales un « management » de la décision, de la conduite et de l'évaluation des projets de développement. Ce travail pédagogique de la Banque mondiale prolonge un autre phénomène, non moins crucial : l'éclosion à l'échelle mondiale de nombreux centres de régulation et de contrôle de la qualité (ISO, IASB, etc.), voire de véritables « politiques publiques internationales »². Les IDH (Indicateurs de développement humain) dégagés par le PNUD et les dispositifs d'analyse et d'évaluation de l'OCDE ou des instances de Bretton Woods n'ont plus simplement valeur de recommandation indicative³.

Cette évolution est d'autant plus notable que la mobilisation d'un savoir et d'un savoir-faire social résolument calqués sur les applications du management se présente aujourd'hui comme une exigence absolue. La méthode managériale, qui, au jugement de ses nombreux promoteurs, a déjà fait ses preuves dans les sphères de l'économie et de l'administration, mérite

² F. PETITEVILLE et A. SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue Française de Science Politique*, 56 (3), juin 2006, pp. 357-366 ; cf. aussi F.-X. Dudouet *alii*, « Politiques internationales de normalisation. Jalons pour la recherche empirique », *ibid.*, pp. 367-392. Daniel Morales-Gómez (dir.), *Les politiques sociales transnationales. Les nouveaux défis de la mondialisation pour le développement*, CRDI, Ontario, 2000.

³ K.-G. GIESEN, « Production d'artefacts et ingénierie sociale. Les institutions internationales comme agents paradigmatiques », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2000, Vol. 1, pp. 70-86 ; cf. aussi G. OTIS, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », in *Symposium sur l'accès aux financements internationaux*, Paris, AIF, 2003, pp. 147-167 ; J.-M. SOREL, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences », *Journal Européen de Droit International*, 1996, 7(1), pp. 42-66.

État et régulation sociale CES-Matisse Paris, 11-13 septembre 2006, p. 8.

¹ J. PALIER et B. PREVOST, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque mondiale », *op.cit.*, p. 5.

de s'étendre aux politiques du social, celles-ci ayant atteint un degré de complexité et de technicité assez élevé pour se hisser au rang d'une véritable « ingénierie sociale ». Selon le *Dictionnaire critique de l'action sociale*, ce concept remonte à Karl Popper qui avait évoqué le « *social engineering* »¹ comme voie explicitant des méthodologies scientifiques de construction d'un savoir social visant la réduction des dysfonctionnements et des crises au sein de la société. Ainsi définie, l'ingénierie sociale correspondrait à toute « entreprise de régulation et de pacification des relations sociales qui, exercée à froid, présente l'originalité de se vouloir rationnelle, fondée sur l'étude scientifique des phénomènes sociaux. Elle peut alors s'exercer dans une vision instrumentaliste à travers des études d'optimisation, d'expertise ou encore de management »². L'intervenant social, empruntant à l'ingénieur sa capacité de construire des dispositifs opérationnels, tente de répondre à des situations socioéconomiques critiques en substituant aux techniques d'action sociale traditionnelles de nouvelles formes d'intervention axées sur une transformation du fonctionnement des institutions, ainsi qu'une utilisation performante de la méthodologie de projet³.

Du « consensus de Washington » à la *Poverty Reduction*, le discours officiel marocain a toujours tranché par sa grande capacité d'appropriation des normes et grilles d'intervention accréditées par les

¹ J.-Y. BARREYRE et alii, *Dictionnaire critique du travail social*, Paris, Bayard Editions, 1995. Sur la version poppérienne du *social engineering*, cf. T. AVERY, « Popper on "Social Engineering". A Classical Liberal View » *Reason Papers*, Vol. 26, 2003, pp. 29-38.

² C. AUBIN, H. STROHL (dir.), *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005 de l'Inspection générale des affaires sociales, Paris, La Documentation française, 2006, p. 44.

³ *Ibid.*

institutions de Bretton Woods. L'ingénierie sociale n'a pas dérogé à la règle et s'est vue même hisser à la dignité de référentiel majeur⁴. Cette appropriation n'est pas sans conséquence politique. En gratifiant les dirigeants de l'Etat du label de « pouvoir ingénieur », elle aurait le mérite d'indiquer, à l'adresse des citoyens comme des interlocuteurs étrangers, la capacité proactive d'un pouvoir d'Etat maîtrisant à la perfection les exigences techniques et opérationnelles de l'action publique sociale⁵. L'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), labélisée « un chantier de règne ouvert en permanence »⁶, le laisse clairement entendre en célébrant les bienfaits d'une ingénierie sociale devant se déployer « à travers l'innovation dans les types d'intervention, économes en moyens et à impact maximal, étayés par des ressources humaines qualifiées et par des mécanismes d'observation vigilante et objective des phénomènes de pauvreté et d'exclusion »⁷. Autant dire que la redécouverte de l'« Etat social » au Maroc est en train de redessiner les contours de l'Etat lui-même et de ses ressources politiques. Elle est l'indice même d'une nouvelle forme d'interventionnisme de l'Etat là où l'on parle généralement de son

⁴ Cf. le Discours royal du 18 mai 2005 annonçant l'INDH et plaidant pour l'émergence au Maroc d'une « véritable ingénierie sociale ».

⁵ Sur les résonances politiques de la « technicisation » et de la « technocratisation » des réformes au Maroc, Cf. B. HIBOU et M. TOZY, « De la friture sur la ligne des réformes. La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, n° 14, janvier 2002, p. 91-118 ; M. CATUSSE, « Il faut gérer la chose publique comme une entreprise... A propos des discours savants et politiques sur l'élite politique idéale au Maroc », in *Élites, gouvernance et gestion du changement*, A. Sedjari (dir.), Rabat/ Paris, 2002, L'Harmattan/GRET, pp.113-142.

⁶ Cf. le Discours royal du 18 mai 2005 annonçant l'INDH, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

désengagement¹. Et pour cause. Le social est devenu le domaine noble de choix politiques à long terme. Le nouveau règne a tendance à rompre, sur ce point, avec l'ancienne régulation étatique, celle ayant caractérisé le Maroc social jusqu'en 1999. Avant cette date, l'efficacité avérée de la « politique des notables » reléguait au second plan les politiques du social en tant que leviers de légitimation et de mobilisation efficaces. Mais, aujourd'hui, le pouvoir politique n'est pas le seul protagoniste. Des forums militants et académiques à la routinisation des grèves et sit-in à portée sociale – en passant par l'essor des associations de développement et la forte prégnance du social dans les plateformes électorales –, tout se passe comme si la transition à la démocratie devait prendre fondamentalement appui sur la seule relance de l'Etat social².

Autant dire que, davantage qu'un simple chantier sectoriel dont les visées se limiteraient à la seule politique sociale de l'Etat, l'INDH serait porteuse d'une définition pour le moins gradualiste de la transition démocratique. Implicitement, celle-ci s'appréhende comme un vaste programme de mise à niveau sociale de l'Etat marocain n'impliquant pas, du même coup, une transformation des structures politiques. Selon cette approche, stimuler la redistribution des ressources tout en s'accommodant des configurations de pouvoir à l'œuvre dans la société aura le double mérite de donner corps à la justice sociale et d'épargner le processus démocratique des incertitudes supposées ou avérées de la transition. La relance de « l'Etat social » au Maroc,

¹ M. CATUSSE, « Les réinventions du social dans le Maroc ajusté », in E. LONGUENESSE et alii, (dir.), *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, janvier 2005, n° 105-106, pp. 221-246.

² M. CATUSSE, « Maroc. Un fragile Etat social dans la réforme néo-libérale », dans M. CATUSSE, B. DESTREMAU et E. VERDIER (dir.), *L'Etat face aux débordements du social au Maghreb*, Paris, Karthala, 2009, p. 188.

mettant au jour un cas spectaculaire d'imbrication entre *policy* et *politics*, entre politique sociale et politique tout court, a pour objet de gérer l'impatience que d'autres politiques marocains expriment face au rythme d'évolution vers « l'Etat de droit démocratique ».

Mais, il est une autre problématique qui se rapporte à l'efficience même de l'ingénierie sociale et de sa capacité à gérer les nouvelles demandes dont elle a été le principal détonateur. Le gouvernement marocain, pris en tenaille entre ses bailleurs de fonds et les effets d'une économie mondiale en mal de transition, gère des politiques sociales qui se trouvent aujourd'hui handicapées par deux ordres de contraintes endogènes : 1/ des équilibres macroéconomiques qui s'améliorent à un rythme trop lent pour accroître la redistributivité des politiques sociales ; 3/ une stratégie de développement social centrée sur des thérapies s'attaquant aux formes terminales et voyantes de la pauvreté davantage qu'aux causalités structurelles du sous-développement. Dans ce contexte, le bilan de l'Etat social laisse transparaître des promesses et des zones d'ombre : d'un côté, des dossiers restés de longue date sans issue accèdent à l'agenda gouvernemental et leur mise en œuvre commence à avoir un impact pédagogique sensible sur les intervenants publics : intégration accrue des impératifs de l'ethnicité, du genre et de l'environnement, territorialisation et procéduralisation des politiques de lutte contre la pauvreté, refonte des dispositifs juridiques et financiers de la protection sociale et de l'accès aux services sociaux de base (AMO, CNSS, VSB, Microcrédit...), etc. De l'autre côté, des zones d'incertitude persistent : autonomisation radicale des circuits productifs (privatisation/libéralisation des prix) par rapport aux exigences de péréquation sociale et spatiale, aggravation des indicateurs sociaux, marchandisation et exclusion de la demande insolvable, faible

appropriation communautaire des programmes de développement, etc.

Les contraintes d'ordre exogène n'en hypothèquent pas moins les politiques du social au Maroc. Les plus inhibitrices de ces contraintes sont celles induites par la difficulté de résorber la contradiction entre le référentiel de marché et celui de solidarité. Un des grands paradoxes de la libéralisation économique est, en effet, de promouvoir des modes d'intervention à contre-pied du discours social et solidariste qui le sous-tend. La privatisation et la libéralisation des prix, le démantèlement des dispositifs de protection et de compensation, la pression fiscale etc. exercent sur le pouvoir d'achat des individus et leurs chances d'accéder aux services de base une pression inhibitrice dont les effets se font lourdement ressentir au niveau des tensions sociales, les sit-in, les grèves du secteur public, l'émigration clandestine ou l'enrôlement dans les filières de la violence organisée. Non point parce que, au Maroc comme dans d'autres pays, l'agenda national se révèle un simple décalque de l'agenda des bailleurs de fonds, mais parce que les agences internationales de désenveloppent, la BIRD en premier lieu, y auraient revendiqué la mise en place d'un « welfarisme sans moyens », une espèce d'Etat social en perte fatale de ressources. D'un côté, on exige du Maroc en transition de traiter les risques sociaux avec un volontarisme qui est celui de l'Etat maximaliste (Etat-providence) ; de l'autre, on lui impose un mode d'être étatique (Etat minimaliste) et des marges d'intervention résiduelles qui déposèdent le gouvernement des ressources matérielles et régaliennes indispensables à l'efficacité de l'Etat social. Le risque n'est-il pas réel d'hypothéquer la viabilité financière et pratique des politiques sociales en demandant aux pouvoirs publics de démanteler, déplanifier, déréglementer, dénationaliser, délocaliser, etc. ? Le financement des

chantiers mis sur agenda par les derniers gouvernements marocains constitue, en effet, un des points d'achoppement les plus ingrats de la période de transition. Après le tarissement des recettes provenant des privatisations et l'essoufflement annoncé des principaux fonds sociaux (Caisse de compensation, CMR, CNSS), le renchérissement des cours mondiaux des hydrocarbures et des denrées alimentaires va durement bouleverser les projections budgétaires des deux derniers gouvernements dont le credo mobilisateur a été de renforcer de façon substantielle l'assiette financière des politiques sociales.

Autant dire que l'interférence des agences internationales de développement dans la gestion des politiques sociales nationales est justiciable d'une analyse qui ne soit pas seulement de facture managériale¹. Pour ce faire, le présent texte souhaite porter l'attention sur les mutations de la conditionnalité de la Banque mondiale au Maroc et son glissement progressif vers « l'ingénierie sociale » (I). Plus loin, on soumettra à un examen critique le discours social de cette institution qui, faisant usage d'un référentiel pratique réinventé, voire révolutionnaire, ne fait que reconduire, au Maroc et ailleurs, les contraintes inhérentes à la conditionnalité classique (II).

I. – La BIRD et les chantiers de l'Etat social au Maroc

Les rapports entre la Banque mondiale et le Royaume participent d'une histoire dense et mouvante. Le Maroc a servi à ce bailleur de fonds de « théâtre

¹ Lire avec profit J. HARRISS, *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*, London, Anthem Press, 2001 ; J. FURGUSON, *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, New York, Cambridge University Press, 1990.

expérimental » pour toutes les générations de réformes dont elle a été l'instigateur. Des vieilles recettes ramenant la croissance au développement des infrastructures (1960-70) jusqu'aux rhétoriques actuelles sur *l'empowerment* et la *Poverty Reduction* en passant par cette médecine de choc qu'étaient les programmes d'ajustements structurels (1980-90), le système de Bretton Woods a toujours marqué de son sceau le débat et l'agenda publics pour le développement. Pour preuve, le Maroc politique des années quatre-vingt était divisé sur la pertinence des préconisations des bailleurs de fonds. Salitaire selon les milieux optimistes de l'époque, le PAS fut, en revanche, placé par la frange anti-libérale des partis marocains sous le signe d'un modèle s'écartant des exigences du développement autocentré. L'épaisse littérature critique sur le sujet pensait à l'époque que la ligne de réajustement plaidée par les organismes de Bretton Woods et sa réception orthodoxe par les pouvoirs publics sacrifiaient trop les impératifs de l'Etat social aux seules logiques de « financiarisation » et d'équilibre macroéconomique¹. L'autocritique par la Banque mondiale de ses propres lignes doctrinales en matière de développement et le désenchantement idéologique d'un gros segment de l'intelligentsia marocaine ont favorisé, vers la fin des années quatre-vingt-dix, l'émergence d'un consensus minima entre la nouvelle élite gouvernementale et la BIRD sur les politiques de développement à suivre.

A. – Du BAJ à l'INDH : l'ingénierie sociale en chantier

¹ H. EL MALKI et A. DOUMOU, « Les dilemmes de l'ajustement », *op. cit.*, pp. 313 et suiv. Pour une analyse de la politique budgétaire en matière sociale à l'époque du PAS, cf. Ch. MORRISSON, V. JEANNERET-AMOUR, « Ajustement et dépenses sociales au Maroc », *Revue Tiers Monde*, 1991, 32 (126), pp. 253-269.

Le Programme de priorités sociales (BAJ) lancé par le gouvernement en 1997 avec l'appui de la Banque mondiale fut le premier jalon du nouveau partenariat Maroc/BIRD. Fruit du débat public sur les disparités entre revenus ruraux et urbains, il été mis en œuvre dans les 14 provinces les plus pauvres du pays et est, à ce titre, le premier programme à affecter des ressources financières substantielles aux secteurs sociaux moyennant un ciblage des programmes sociaux sur les zones rurales². La Banque mondiale y a contribué au moyen d'un prêt de 150 millions de \$EU dédié spécialement au renforcement des infrastructures rurales dans les domaines de l'électrification (PERG) et de l'eau potable (PAGER). Le CAS³ 1997-1999 a été jusqu'à demander qu'un tiers du programme de prêt de la Banque soit réservé aux investissements sociaux/ruraux et que les prêts ultérieurs soient conditionnés par les progrès réalisés par rapport à ces objectifs. Mis en œuvre sous l'œil vigilant des experts de la Banque, le BAJ compte trois composantes. Le projet BAJ Education introduit dès 1997 s'est assigné un triple objectif : relancer les constructions d'écoles, dispenser des cours d'alphabétisation aux adultes et augmenter les taux de scolarisation dans les provinces ciblées, notamment pour les filles. Financé par la Banque mondiale, il a joué un rôle instrumental à l'appui d'une politique éducative visant l'implication des ONG locales et des structures communautaires⁴. Le volet santé s'est

² BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc : Rapport sur la pauvreté. Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques*, Ed. Groupe du Développement économique et social, Rapport n° 28223-MOR, Septembre 2004, pp. 40 et suiv.

³ La BIRD met au point avec chaque pays une « Stratégie de coopération » mieux connue sous son acronyme anglais de *Country Assistance Strategy* (CAS).

⁴ BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc. Mise à jour de la pauvreté*, volume I, Rapport

articulé autour d'un certain nombre de besoins prioritaires dont l'accroissement des quantités et de la disponibilité des médicaments, le développement des cliniques en milieu rural et le renforcement du programme maternité sans danger, principalement en renforçant la capacité des hôpitaux provinciaux à faire face aux urgences obstétriques, principale cause de la mortalité maternelle. La composante Promotion nationale du BAJ a visé la dynamisation de l'emploi au moyen d'investissements complémentaires aux infrastructures (notamment les routes et les puits d'eau) pour les écoles et les services de santé. Le bilan dressé en mars 2000 au niveau de la Promotion nationale a dégagé que 7858 emplois ont été créés dans le cadre du projet BAJ depuis 1997.

Appui financier de la Banque mondiale au titre du Projet BAJ

Projets	Millions \$EU	Agence d'exécution
BAJ Education	54	Ministères Education nationale
BAJ Santé	68	Ministère Santé publique
BAJ Coord. (Promotion nationale)	28	Ministères Intérieur et Plan

Source : Groupe de la Banque mondiale¹.

Sans doute est-il que l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), lancée par le Roi lors de son discours du 18 mai 2005, constitue le cadre le plus approprié pour reprendre et approfondir, sous son nouvel habillage, le

principal, 30 mars 2001, Rapport n° 21506-MOR, p. vi.

¹ Source : GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc. Note sur la protection sociale*, 19 décembre 2002, Rapport N° 22486-MOR, p. 61.

partenariat Maroc/BIRD. Celle-ci offre, dès septembre 2005, son assistance technique et son appui financier. Véritable « projet de règne » selon la formule officielle, l'INDH se donne pour objectifs de réduire la pauvreté, la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion sociale au Maroc et cible 250 quartiers urbains et 360 communes rurales à travers des investissements publics multisectoriels et générateurs de revenus. Concrètement, la Banque mondiale a fait passer ses préconisations au moyen d'une série de conversations engagées avec le Comité de pilotage de l'INDH, la Coordination nationale de l'INDH au Ministère de l'Intérieur et d'autres interlocuteurs locaux. Marquées par les importants entretiens de Washington (15 mars 2006) entre le Premier ministre marocain et le Président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, cinq « délégations INDH » successives ont visité le Royaume entre décembre 2005 et novembre 2006. La dernière mission s'est soldée par la clôture des négociations pour l'octroi d'un prêt de 78,9 millions € couvrant la période 2007-2010 et complétant les crédits mobilisés sur le budget de l'Etat pour le financement de l'Initiative². En plus des ateliers coordonnés par les cadres de la Banque mondiale auprès de l'université marocaine³, les missions INDH avaient aussi pour objet de finaliser les indicateurs de décaissement et les manuels de procédures, clarifier les responsabilités institutionnelles, arrêter le plan stratégique de renforcement des capacités et le plan d'action de communication de

² La date prévue pour soumettre le prêt à l'appréciation du Conseil d'Administration de la Banque à Washington étant le 12 décembre 2006, les fonds ne seront mis à la disposition du gouvernement marocain qu'en 2007.

³ Dont notamment celui organisé à Mohammedia le 14 décembre en collaboration avec l'Université Hassan II sur les expériences internationales en matière de « Développement communautaire participatif » et celui tenu à Fès du 20 au 22 février 2005 sur les Activités Génératrices de Revenus (AGR).

proximité, analyser l'état d'avancement des ILDH (Initiatives locales pour le développement humain) et des schémas de lutte contre la précarité, définir un système de suivi/évaluation, etc.

Listée par la Banque mondiale en tant que « Programme communautaire participatif » (DCP)¹, l'INDH se ressource largement dans la vulgate néolibérale de gouvernance avec toute la panoplie conceptuelle qui lui est propre (*empowerment*, autonomisation des populations, sélectivité, dissémination, etc.) Elle prône, à ce titre, l'autonomisation des communautés cibles et du tissu associatif qui vont eux-mêmes identifier leurs besoins en matière d'équipements et de services sociaux, d'appui aux activités génératrices de revenus, de contrôle direct des ressources et des décisions sur les choix d'investissement, lesquelles décisions devraient être étudiées au niveau de chaque commune ou quartier et déclinées sous forme d'ILDH. Le gouvernement marocain avait sollicité, pour ce faire, l'expertise de la Banque pour structurer sa maîtrise territoriale de la pauvreté. Sollicitée par le Haut Commissariat au Plan, la Banque a proposé la mise en place d'une *Poverty mapping*, une sorte de carte de la pauvreté basée sur le couplage des données des enquêtes et du recensement². Construite sous forme d'une base de données périodiquement actualisée, cet outil cartographique est destiné à préciser la définition spatiale des poches de privation sévère au niveau local le plus opérationnel. Les ressources nationales étant limitées, c'est du ciblage de leur affectation que dépend l'efficacité de l'action publique en matière de lutte

contre la pauvreté, estime le Haut commissaire au plan³.

Force cependant est de noter que, dans ses rapports avec les Etats emprunteurs, la Banque mondiale prend généralement soin de ne pas se laisser enfermer dans les logiques programmatiques des gouvernements locaux. Ayant ses propres agendas, elle propose à chaque pays une Stratégie de coopération (CAS) consistant en un dispositif ciblé dont la mise en œuvre s'étale sur une tranche pluriannuelle. Saisis sous ce rapport, le BAJ et l'INDH, dont la réalisation relève respectivement des trois derniers CAS (1997-2000, 2001-2004 et 2005-2009), constituent une transcription littérale de l'ingénierie plaidée par la BIRD depuis le grand *aggiornamento* qu'était le Sommet mondial de Copenhague. Mieux, la Banque ne se prive pas de souligner que si des consultations entre ses délégations et les responsables marocains préfigurent la conclusion de l'accord, cela ne saurait signifier pour autant que le CAS est un document négocié⁴. Les divergences qui puissent émerger entre l'agenda du gouvernement et la stratégie plaidée par la Banque sont mentionnées dans le document du CAS et n'ont aucune incidence sur les engagements souscrits.

B. Stratégie de coopération et gestion du portefeuille

La nouvelle Stratégie de Coopération avec le Maroc, lancée à partir du mois de juin 2004 et approuvée le 19 mai 2005 par les membres du Conseil d'administration de la Banque mondiale, trace le cadre de coopération de la Banque avec le

³ A. LAHLIMI ALAMI, « La carte de la pauvreté communale au Maroc », *Nawafid*, septembre 2004, n°3, p. 13.

⁴ Cf. « Country Assistance Strategy (CAS) : Stratégie de coopération Royaume du Maroc Banque Mondiale – 2005/2009 », *Nawafid* : La Lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maroc, septembre 2004, n° 3, p. 4.

¹ C. FRUMAN, « La Banque mondiale et l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) », *Nawafid*, Mai 2006, n° 2, pp. 48 et suiv.

² BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc : Rapport sur la pauvreté...*, op. cit., pp. 18 et suiv.

Royaume pour la période quadriennale allant de 2005 à 2009. Rompant avec l'orthodoxie d'antan, elle s'articule autour d'objectifs généraux « d'accélération d'une croissance durable créatrice d'emplois et de réduction de la pauvreté et de la marginalisation ». L'examen du document du CAS laisse apercevoir que ce sont les chantiers de l'Etat social qui bénéficient d'un réel droit de préemption sur les autres projets lancés par l'Etat marocain¹. La préparation du CAS en cours a pris appui sur un arsenal d'analyses et d'évaluations rétrospectives et prospectives de la situation socio-économique du Royaume. En contrepoint, les responsables de la BIRD ont entrepris, entre juin et octobre 2004, plusieurs consultations avec le gouvernement et les acteurs clés du développement dans le pays. La séquence de ces consultations et leur programmation ainsi que la forme qu'elles prennent se conforment au schéma d'interaction de ces différents acteurs. Des représentants du Ministère des Finances et du Ministère des Affaires Générales étaient ainsi souvent associés aux différentes consultations initiées avec les opérateurs des secteurs public et privé, la société civile, le Parlement, les élus locaux, les syndicats, les agences du Système des Nations Unies, etc. Décliné sur quatre années au lieu de trois, le CAS en cours est aujourd'hui piloté et finalisé à partir du Bureau de la Banque mondiale au Maroc. Sa mise en application est placée sous le signe de la flexibilité. En effet, les plans de réforme de certains pays sont très souvent définis en des termes larges, avec une incertitude

considérable quant aux scénarios de financement, les domaines couverts et le calendrier de mise en œuvre. Au lieu de concevoir un programme de prêts avec des montants spécifiques liés aux années fiscales, les nouveaux CAS (tels que contractés avec le Brésil, l'Indonésie et le Mexique) proposent un continuum d'appui défini à travers une fourchette de financement variable. Cette approche permet à la Banque mondiale et à ses partenaires d'anticiper les incertitudes d'engagement et d'intervenir lorsque de nouveaux chantiers émergent.

¹ Le CAS 2005-2009 s'est fixé quatre Objectifs Stratégiques énumérés comme suit : 1) Améliorer la compétitivité et le climat de l'investissement, 2) Améliorer les conditions de vie des pauvres et des vulnérables, 3) Améliorer la gestion et l'efficacité du système éducatif, 4) Améliorer les services de l'eau et de l'assainissement. Cf. GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc*, 30 juin 2005, Rapport n° 31879-MA, pp. 15-24.

Gestion du portefeuille jusqu'au 30 juin 2006
(Montants en Millions de Dollars US)

Portefeuille en cours d'exécution	Date d'approbation	Engag. Nets	Montant Décaissé	Date de clôture
FEM Projet de mise à niveau environnementale et énergétique	02/07/2003	0,75	39,6	30/06/2006
Projet de financement et de gestion du secteur de la santé	17/12/1998	39,6	28.0	31/12/2006
FEM Projet de gestion des aires protégées	27/01/2000	10,5	4,2	30/06/2008
Projet de développement intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique	31/05/2001	32,6	8,5	31/12/2008
Projet d'appui à l'Agence de développement social	04/06/2002	5.0	2,9	30/06/2008
Projet d'amélioration de la formation de base des adultes Alpha Maroc	18/09/2002	2,3	0,7	31/12/2007
Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones Bour	10/06/2003	26,8	2,2	31/12/2009
Projet de désenclavement rural	29/06/2004	36,9	2,2	30/06/2010
Projet d'appui à la Réforme de l'Education de Base	08/02/2005	80.0	14,1	30/06/2008
Prêt de politique au Développement du Secteur de l'Habitat	30/06/2005	150.0	85,6	31/12/2007
Prêt de politique au Développement du secteur financier	15/12/2005	200.0	128,6	30/06/2007
Projet d'eau potable et assainissement en milieu rural	15/12/2005	60.0	0,2	31/12/2012
Projet d'appui à la réforme de l'administration publique II	23/03/2006	120.0	0.0	31/12/2006
Projet de désenclavement rural II	02/05/2006	60.0	0.0	30/06/2012

Source : Bureau de la Banque mondiale au Maroc¹.

¹ Cf. GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Les activités de la Banque Mondiale au Maroc en bref*, Rabat, 30 juin 2006, p. 4.

Comme le fait ressortir le tableau ci-dessus, des fonds substantiels sont affectés pour le financement des réformes engagées au niveau des secteurs de l'éducation de base, du développement rural, de l'habitat et de la santé. En appont de ces dispositifs financiers, un prêt complémentaire de l'ordre de 5 millions de \$EU est attribué à l'Agence de développement social invitée à promouvoir les approches participatives efficaces capables de générer un meilleur fonctionnement des services sociaux et de développer les capacités des communautés locales à prendre en charge leurs activités de développement. Les fonds mis à la disposition du Ministère de l'Education nationale (82,3 millions \$EU) vise à soutenir les efforts du gouvernement en vue d'un enseignement fondamental de meilleure qualité à tous les enfants âgés de 6 à 14 ans. Le département attributaire du projet se doit d'atteindre à court terme une série d'objectifs dont 1) la généralisation de l'enseignement fondamental à la quasi-totalité des enfants en âge de scolarisation d'ici 2008, 2) l'amélioration de la qualité de l'enseignement en réduisant les taux d'abandon et de redoublement, 3) la mise en œuvre, à grande échelle, de programmes d'alphabétisation ayant un impact durable, 4) le renforcement des capacités institutionnelles en améliorant la capacité de gestion des ressources humaines, financières et administratives. Le second chantier se rapporte au développement rural et mobilise des fonds plus substantiels (soit un total de 216,3 millions \$EU). Les projets arrêtés à cet effet s'articulent pour la majorité autour de l'exigence de désenclaver le monde rural en le dotant d'infrastructures de base, l'objectif étant d'augmenter le niveau d'accessibilité des populations rurales grâce notamment à la réhabilitation des pistes routières, l'alimentation en eau potable,

Repères N°29 / BANQUE

l'électrification et les installations de santé et d'enseignement. Il s'agit aussi d'augmenter le revenu et la qualité de vie des communautés axées autour de la petite et moyenne irrigation, de renforcer la capacité institutionnelle dans les zones *Bour* et d'améliorer la conservation des écosystèmes et des espèces d'importance mondiale.

Le troisième chantier dont la réalisation relève conjointement des départements de l'Habitat et des Finances se penche sur la question de l'habitat social. Le descriptif du projet, qui accuse le chiffre de 150 millions \$EU, exprime la volonté des bailleurs de fonds de consolider l'environnement institutionnel, réglementaire et budgétaire du secteur, d'améliorer le fonctionnement du marché du logement et, surtout, d'accroître l'accès des ménages démunis ou à bas revenus à des logements abordables et de meilleure qualité. La composante sociale du CAS se solde enfin par un prêt de l'ordre de 39,6 millions \$EU destiné à renforcer les capacités de gestion des services de santé au Maroc. Ce chantier dont la date de clôture est le 31 décembre 2006 investit le Ministère de la Santé d'une série de missions dont, en particulier, le renforcement de ses capacités de planification stratégique et de formulation des politiques de santé, l'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle de la qualité, l'ajustement de son mandat à la lumière des impératifs de la régionalisation et l'amélioration de la qualité des soins dans 14 hôpitaux publics.

II. – Référentiel pratique et paradoxes de l'ingénierie sociale

La BIRD déploie son ingénierie sociale en usant discrètement de sa capacité d'« assistance technique » comme supplément conditionnel des allocations financières dont elle gratifie les Etats

DRNC /DEJRG / SD

clients. Banque commerciale au sens le plus orthodoxe du terme, elle a su se forger, de par la pléthore de ses rapports, son armada d'experts et ses bureaux satellitaires, la vocation d'une véritable « banque de données ». Le référentiel que la BIRD mobilise pour encadrer la mise en place de l'« Etat social » au Maroc et ailleurs relève du même registre libéral. Il convient cependant de distinguer dans ce registre entre deux ingrédients : les valeurs matricielles (économie du marché, libre-échange, démocratie libérale, société civile, etc.) qui structurent le discours de la Banque sur le développement social au Maroc et les principes opératoires qui se rapportent directement à sa mise en chantier.

A. – Un référentiel éclaté

Le référentiel de la Banque mondiale pour la mise en place d'une gouvernance publique génératrice de croissance durable se décline à travers une trame labyrinthique de principes dont il serait vain de dresser ici l'inventaire : inclusivité, *Accountability* (responsabilisation), sélectivité, flexibilité, partenariat, développement institutionnel, consultation, dissémination, transfert de connaissances, intensification du rôle du bureau de la Banque, etc. Force est cependant de souligner que les quatre premiers concepts revêtent une centralité relative dans l'articulation de la stratégie de coopération de la Banque avec le Royaume. Le concept d'inclusivité exprime l'impératif d'intégrer les préoccupations du genre, de l'ethnicité et de la pauvreté dans les programmes de développement social en vue d'assurer un accès égal aux opportunités publiques et économiques pour les groupes marginalisés (femmes, pauvres, populations rurales, jeunes,

PME...)¹. La traduction de l'inclusivité dans la gestion publique passe par des « mesures de renforcement » dont en particulier la généralisation du suffrage universel pour tous les postes électifs, la réduction de la discrimination dans les lois et règlements, le développement des mécanismes consultatifs du gouvernement et de l'administration, le traitement équitable de tous les usagers des services publics et le redressement des exclusions passées². L'inclusivité revêt une dimension transversale dans la stratégie de coopération de la Banque Mondiale avec le Maroc et les pays MENA. A la remorque des autres pays en termes d'indices de bonne gouvernance s'il on en croit les analystes de la Banque³, les gouvernements de la région sont conviés à mettre en place des politiques sociales inclusives. Ceci implique que tous ceux concernés par le processus de la gouvernance – qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, de riches ou de pauvres, de ruraux ou d'urbains – peuvent le faire sur une base égale, que ce soit en votant, en contribuant aux consultations ou en contrôlant les agences locales de services publics. L'inclusivité implique aussi que les gouvernements traitent tous les citoyens de manière égale, qu'ils protègent les droits de chacun avec une ardeur égale, que l'exclusion et la discrimination sont absentes de la prestation des services publics par les gouvernements, et que chacun possède les mêmes droits de recours à la justice en cas de

¹ LA BANQUE MONDIALE, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation*, Washington, 2003, pp. 3 et suiv ; cf. aussi *Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc*, op. cit., p. 19 et suiv.

² LA BANQUE MONDIALE, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ...*, op. cit., p. 19.

³ *Ibid.*, p. 6.

discrimination par les fonctionnaires publics.

L'*Accountability* renvoie, dans la nomenclature normative du système de Bretton Woods au principe managérial selon le quel « ceux qui sont choisis pour agir au nom des autres répondent de leurs échecs et qu'ils soient crédités pour leurs succès »¹. Elle implique la contestabilité des décisions publiques *via* un système effectif de séparation des pouvoirs et de mise en place de contrôles croisés indépendants. Sa mise en œuvre peut se déployer selon une double logique. Au niveau interne, l'indice d'*Accountability* serait d'autant plus élevé que les rôles et responsabilités des organes de l'Etat sont clarifiés et transparents. Il s'agit, dans cette optique, non seulement d'accroître la capacité normative des parlements à superviser l'exécutif ou d'assurer une plus grande indépendance du système judiciaire, mais aussi de développer la compétence professionnelle des personnels parlementaire et judiciaire et d'investir d'autres agences indépendantes d'un pouvoir de régulation et de contrôle. Au niveau externe, l'*Accountability* s'entend du droit de regard de la société sur les affaires publiques, c'est-à-dire la possibilité qu'ont les citoyens de choisir parmi des politiques socio-économiques alternatives, le critère du choix étant leur performance. Ceci requiert une plus grande liberté d'information, l'organisation de débats publics sur la qualité de la gouvernance et des politiques gouvernementales, la mise en place des mécanismes de feedback des usagers aux fournisseurs et la publication des résultats, la promotion de la

¹ E. PAUL, « *Ownership vs. accountability* ou le contrôle des fonds de l'aide au développement », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLII, 2003/2, pp. 29-43 ; cf. aussi GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc*, op. cit., p. 19.

concurrence parmi les agences de service public, etc.

La sélectivité s'entend d'un ciblage étroit des sphères d'intervention de la Banque et des secteurs à réhabiliter. Il s'agit d'un prisme de filtrage destiné à rendre plus « sélectif » le choix des activités proposées selon leur contribution potentielle et leurs résultats, l'objectif étant de réduire le nombre des projets appuyés afin d'éviter la dilution des ressources et des efforts. Selon les experts de la Banque, les deux derniers CAS (2001-2004 et 2005-2009) et les deux plans quinquennaux 2000-2004 et 2005-2009 fournissent respectivement un cadre propice à l'effort de sélectivité. Lesdits experts ont jugé congruente la politique du Ministère des finances consistant, depuis 2001, à mettre au point des plans de financement pluriannuels découpés par sources de financement en vue de déterminer les domaines d'intervention de chaque bailleur de fonds. Ainsi, la nouvelle stratégie de coopération de la Banque avec le Royaume, dont les grandes lignes sont consignées dans les deux derniers CAS, a focalisé l'attention sur le développement rural, le développement social et la réforme du secteur public (en particulier la gestion des dépenses publiques, la décentralisation et le développement municipal)². Dans ce nouveau contexte, le principe de sélectivité s'est inscrit en rupture avec l'ancienne politique de la BIRD puisque sa mise en œuvre s'est traduite par un relatif renversement de priorité au détriment des domaines d'intervention classiques relevant du développement du secteur

² Cf. « Mémoire du Président de la BIRD aux administrateurs sur une stratégie de coopération du Groupe de la Banque mondiale avec le Royaume du Maroc », Département Maghreb, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Mai 2001, p. 29.

privé et du secteur financier¹. Comme le fait ressortir le tableau ci-après, c'est en raison de sa démarche sélective que la Banque mondiale figure au douzième rang parmi les vingt principaux bailleurs du développement social et économique au Maroc.

¹ On notera cependant que, de l'aveu même des experts de la Banque, le CAS 2001-2004 n'a pas été suffisamment utilisé comme outil de gestion et de décision puisque les recommandations en termes de sélectivité n'avaient pas été parfaitement mises en application. Identifiant 17 zones d'intervention, la mise en oeuvre du CAS a donné lieu à un foisonnement d'activités, engendrant ainsi une fragmentation de l'approche et une multiplicité de petites activités, certaines avec un impact limité. Cf. Groupe de la Banque Mondiale, *Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc*, op. cit., p. 55.

Les vingt principaux bailleurs de fonds au Maroc

Organisations étrangères	Nombre de projets
Agence Espagnole de Coopération Internationale (AECI)	216
Gouvernement Japonais	64
Délégation de la commission européenne	60
Ambassade de France - Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC)	37
Organisation Mondiale de la Santé (OMS)	36
Banque Islamique de Développement (BID)	29
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	27
Ambassade d'Italie- Bureau de Coopération	25
Ambassade de Belgique – Service de coopération	23
Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation (FAO)	20
United States Agency for International Development (USAID)	20
Banque Mondiale	18
République Fédérale d'Allemagne	17
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	17
Agence Française de Développement (AFD)	15
Agence Canadienne de Développement International (ACDI)	14
Fond des Nations Unies Pour la Population (FNUAP)	11
Ambassade de Grande Bretagne	11
Ambassade du Portugal	10
Ambassade de France - Mission Economique	8

Source : le site LPD construit en partenariat avec le PNUD et l'Association Tanmia.ma¹.

¹ <http://www.tanmia.ma>

La stratégie de coopération de la BIRD avec le Maroc intègre enfin une dose importante de flexibilité. Tirant les leçons des limites programmatiques de l'exercice précédent (CAS 2001-2004), les experts de la Banque tablent sur cet instrument de stratégie pour adapter les scénarios de financement aux développements politiques et socio-économiques du pays. Durant l'exercice précédent, une vingtaine de projets ont été préparés puis abandonnés à divers stades d'avancement, soit parce que le gouvernement a trouvé d'autres offres de financement plus avantageuses pour certains projets (UE, fonds arabes, etc.) soit que l'optimisme des équipes de la Banque n'a pas mesuré à sa juste valeur la capacité institutionnelle de certains départements ministériels¹. Pis encore, déplore-t-on dans un document de la Banque, le non aboutissement de plusieurs projets a été à l'origine d'importantes déperditions, la Banque ayant dépensé près de 2 millions de \$EU pour ces projets. On retrouve ici le même problème que celui posé par la capacité d'absorption des subventions de l'UE, le Maroc se situant au deuxième rang de la région MENA pour les coûts de préparation abandonnée². En effet, l'expérience de la BIRD dans les pays à revenus intermédiaires montre que les besoins de ces pays évoluent rapidement et que leur solvabilité de plus en plus affirmée leur permet de diversifier leurs sources de financements. Le CAS 2005-2009, qui couvre une période plus longue incluant les élections législatives de 2007, est conçu afin de pouvoir répondre de manière ponctuelle aux développements politiques et socio-économiques dont certains restent totalement imprévisibles.

¹ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc*, op. cit., p. 53.

² *Ibid.*

Il préconise, dans cette optique, une plus grande flexibilité dans la formulation des programmes de prêt en proposant des scénarios de financement adaptables. Des programmes illustratifs de prêts et d'études analytiques sont suggérés pour chacun des quatre objectifs stratégiques. Mieux, la Banque a choisi de formuler et de mettre en œuvre sa stratégie au Maroc en collaboration avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux afin d'éviter la duplication des initiatives et d'optimiser l'utilisation des ressources de la Banque³.

L'incitation à la flexibilité revient aussi très souvent dans les documents de la Banque sur le Maroc comme valeur instrumentale de l'action publique, et est plus substantiellement préconisée dans la formulation des politiques sociales (législation du travail, éducation de base, etc.). Qu'il s'agisse de l'assouplissement des mécanismes de prestation sociale ou de la réallocation des dépenses en faveur de secteurs jusque-là marginaux ou marginalisés, la flexibilité s'impose comme un catalyseur de l'action publique. Sa prise en compte dans l'élaboration des politiques de l'éducation est symptomatique du degré d'imprégnation de l'agenda gouvernemental par les préconisations de la BIRD. Celle-ci y insiste comme un outil de gestion irremplaçable pour assurer une scolarisation quasi universelle dans les limites des budgets actuels⁴. De son côté, le gouvernement l'a appliquée aux établissements relevant du Ministère de l'éducation nationale pour déterminer leurs propres programmes et calendriers et s'adapter aux conditions

³ Comme en témoignent les partenariats de la Banque avec l'UE et la BAD sur la réforme de l'administration publique (financement des départs volontaires des agents publics), la réforme des télécommunications et la réforme du secteur financier.

⁴ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc. Note sur la protection sociale*, op.cit., p. VI.

locales¹ : flexibilité au niveau du curriculum, de la langue d'instruction (langue berbère ou dialecte arabe), des programmes, des vacances qui correspondent à la haute saison des récoltes ou des semences, des horaires de classe. Dans les plupart des cas, ces écoles combinent l'enseignement fondamental (généralement l'arabe, le français et les mathématiques fondamentales) avec d'autres thèmes d'intérêt pour les communautés locales (agriculture, artisanat, pêche...). Dans le même sillage, le gouvernement, reconnaissant l'impossibilité d'administrer un système d'enseignement universel à partir d'une base entièrement centralisée, a initié un vaste mouvement de décentralisation avec la promulgation d'une loi portant création « d'académies régionales » indépendantes du MEN².

L'ingénierie sociale de la BIRD au Maroc ne va pas sans souligner les apports de la société civile, redécouverte et largement louée en raison de son « bon rapport coût-efficacité pour le Développement »³. L'ouverture même à Rabat d'un bureau local en avril 1998 avait pour motivation principale de diversifier les interlocuteurs locaux de la Banque, dont les tractations

étaient habituellement centrées sur les seuls pouvoirs publics. La communauté des ONG marocaines, qui, au jugement de la Banque, « a donné des leçons utiles »⁴ sur l'importance des systèmes de protection sociale et l'identification ciblée des besoins et des actions à entreprendre dans ce domaine, compte désormais parmi les partenaires les plus prisés de la Banque mondiale. Mieux, cette dernière été à l'origine de l'éclosion de plusieurs centaines d'associations locales œuvrant dans les domaines de l'éducation de base, la santé et l'assistance sociale. Maillons incontournables pour le déploiement sur le terrain des projets relevant notamment du « développement communautaire participatif » (DCP), ces associations sont fortement impliquées dans la réalisation des derniers CAS. La Banque s'abstient toutefois de pousser à l'extrême ce partenariat. Pour les raisons évidentes de solvabilité, ce bailleur de fonds choisit de traiter directement avec le gouvernement marocain, seul capable de fournir ce que la nomenclature des bailleurs de fonds appelle des « garanties souveraines ».

B.- De quelques paradoxes de l'ingénierie sociale

Les bailleurs de fonds tranchent par leur volonté de suggérer des agendas de réforme avec des arguments de scientificité et d'apolitisme⁵. Il convient, au terme de l'analyse, d'examiner le bien-fondé de cette hypothèse. Pour ce faire, il s'impose de vérifier si l'ingénierie sociale promue par la BIRD reconnaît à la question sociale son plein statut de problématique autonome ; autrement dit, si le référentiel et les dispositifs d'analyse

¹ Introduite en 1997 par le MEN dans le cadre de la généralisation de l'enseignement, l'expérience des écoles informelles ou « écoles communautaires » a donné lieu, en dehors du programme BAJ, à un programme d'éducation non formelle pour les enfants de 8 à 16 ans non scolarisés ou déscolarisés dans le but d'assurer leur alphabétisation et leur insertion dans les cycles de formation à travers la mise en place de passerelles appropriées. Dans ce cadre, le Ministère a signé des accords autorisant les associations villageoises à recruter des enseignants locaux (généralement des diplômés au chômage) et à construire de petites salles de classe à proximité ou au sein des villages, *ibid.*, p. 23.

² *Ibid.*, p.

³ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc. Note sur la protection sociale, op. cit.*, 64.

⁴ *Ibid.*

⁵ B. HIBOU, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39, mars 1998, p. 5.

mobilisés par cette institution ne risquent pas de ravalier le social à une simple variable instrumentale du développement. L'hypothèse que nous défendons consiste à soutenir que, par-delà les réajustements techniques et discursifs déployés par la Banque mondiale tout le long de la décennie passée, les postulats néoclassiques du développement continuent de figurer au premier rang dans l'échelle des arguments de cette instance¹. L'économisme et la financiarisation demeurent, dans la pratique de ce bailleur de fond, un catalyseur prégnant et structurant de l'aide au développement. Ainsi, au terme d'un diagnostic approfondi de la situation de la « protection sociale » au Maroc, les cadres de la Banque ne se privent pas de recommander aux pouvoirs publics de porter une attention minutieuse sur la « rentabilité économique des dépenses sociales ». « Les ministères sociaux, lit-on dans le document, doivent évaluer le coût des divers programmes et directions et déterminer *s'ils obtiennent les résultats voulus pour l'argent investi...* »². « Les décideurs doivent examiner *l'efficacité*

¹ A titre d'illustration, les masses financières engagées pour appuyer les chantiers de l'« Etat social » dans les pays MENA demeurent marginales comparées à celles affectées au développement des finances et du secteur privé. Sur un total de 1,7 Milliard de \$US, correspondant aux prêts de la BIRD et aux crédits de l'IDA pour les pays de la région MENA, les finances et le développement du secteur privé polarisent à eux seuls 53 % des fonds, contre seulement 4 % pour le développement social (parité hommes-femmes et lutte contre l'exclusion), 8 % pour le développement humain, 2 % pour le développement urbain, 4 % pour la protection sociale et la gestion des risques et 10 % pour le développement rural. Cf. BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel 2006*, Washington, 2006, p. 54.

² Cf. GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Royaume du Maroc. Note sur la protection sociale*, op. cit., p. 65. L'italique est de nous.

économique des dépenses d'une manière plus rigoureuse pour toutes les interventions de développement social et de protection sociale »³, telle est la « leçon émergente » que l'action publique devrait, aux yeux de l'organisation mondiale, intégrer à son agenda pour la lutte contre la pauvreté.

L'ingénierie sociale promue par la BIRD remet moins en cause les structures profondes, les modes de production de la société ou la qualité des interventions socioéconomiques de l'Etat que les conditions techniques et financières dans lesquelles l'allocation des ressources a lieu. En suivant B. Hibou dans son analyse critique de la rhétorique de l'institution de Bretton Woods sur le développement en Afrique sub-saharienne, on s'apercevra qu'elle est construite autour de trois principes sous-jacents : l'introduction de la norme libérale de l'« Etat minimum » et notamment de la norme libre-échangiste, la recherche de la simplicité à tout prix et la volonté de circonscrire le politique⁴. Ce dernier élément mérite qu'on s'y attarde. De par son discours, qui est avant tout une praxéologie, la Banque mondiale dépolitise la question éminemment politique de l'inégalité sociale, et notamment de la pauvreté. En effet, en suggérant des façons de percevoir particulières, des catégories d'analyse et des problématiques générales, des rationalités, voire des causalités nécessaires, le discours de cette organisation exerce une influence en lui-même ; il est « performatif ». Structurant la connaissance de son objet autour de catégories impensées et prétendument neutres, ce discours risque de produire une *anti-politics machine*⁵, une espèce des

³ *Ibid.*, p. 64. L'italique est de nous.

⁴ B. HIBOU, « Economie politique du discours de la Banque mondiale... », op. cit., p. 5.

⁵ Nous renvoyons ici à l'étude détaillée et particulièrement éclairante de J. FERGUSON sur

des pratiques empêchant le débat sur la pauvreté de s'engager sur les terrains incertains du politique. Pour preuve, les textes de la Banque mondiale insistent sur la consultation, la prise d'initiative et la participation aux institutions existantes plutôt que sur leur transformation. Les dimensions conflictuelles de l'*empowerment* sont le plus souvent escamotées au profit d'une image consensuelle et aseptisée de la démocratie participative, comme si la volonté commune de participer suffisait pour gommer les disparités statutaires socialement acquises ou si la justice sociale devait s'instaurer sans réel processus de redistribution du pouvoir. Les pauvres doivent « prendre le pouvoir, mais à personne »¹.

Avec la résurgence du politique vers la fin des années quatre-vingt, le directoire de la Banque mondiale a senti le besoin d'intégrer des éléments issus des sciences sociales et de nouvelles théories économiques autres que la matrice néo-classique. Les dirigeants de la Banque en sont venus à comprendre que la complexité des questions que posent le développement appelle la combinaison de méthodologies qualitatives diverses prenant appui sur l'anthropologie sociale, la sociologie, la géographie, la science politique, la psychologie sociale, le droit, etc.² Le choix a été porté en aval sur les théories de la société civile et l'analyse néo-institutionnaliste qui ont en commun de vider le politique de sa substance. Selon bien des auteurs, le néo-

institutionnalisme pêche par ses définitions très restrictives et instrumentales de la qualité des institutions. Ces dernières sont coupées de leur historicité et magiquement hissées par les analystes de la Banque au rang d'un « capital social » à lui seul capable d'améliorer les aptitudes des populations et de lubrifier leurs interactions³. « L'hypothèse institutionnelle » est massivement invoquée pour expliquer les « causes profondes de la pauvreté » : les sociétés qui prospèrent sont celles « dotées de bonnes institutions qui encouragent l'investissement dans l'équipement, le capital humain et les technologies performantes »⁴.

Dans le sillage de ces réajustements pratiques et discursifs, la rhétorique de « la main invisible » persiste et le marché garde son autorité préemptive à la fois en tant que valeur intrinsèque, mécanisme de régulation idoine et détecteur de dysfonctions. Dans le *Rapport sur le Développement mondial 2006*, les rédacteurs attribuent, par exemple, la persistance des inégalités de pouvoir et de richesse à l'existence de « marchés imparfaits [...] source de gaspillage du potentiel productif et d'inefficacité dans l'allocation des ressources »⁵. « Si les marchés financiers, lit-on plus loin dans le même document, fonctionnaient de façon parfaite, il n'y aurait aucune relation entre l'investissement et la distribution de la richesse ». Dans la même veine, les acteurs politiques sont analysés comme des acteurs économiques ; l'individualisme

les projets de la Banque mondiale au Lesotho, cf. *The Anti-Politics Machine...*, *op. cit.*

¹ B. LAUTIER, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », in *Revue Tiers Monde*, t. XLIII, n°169, janvier-mars 2002.

² BANQUE MONDIALE, *Guide de Référence pour l'analyse sociale : Intégration des dimensions sociales dans les projets appuyés par la Banque*, Ed. Département du Développement Social, août 2002, p. 100.

³ BANQUE MONDIALE, *Guide de Référence pour l'analyse sociale*, *op. cit.*, p. 35.

⁴ D. ACEMOGLU, « Causes profondes de la pauvreté. Une perspective historique pour évaluer le rôle des institutions dans le développement économique », *Finances & Développement*, Juin 2003, p. 27.

⁵ BANQUE MONDIALE, *Équité et développement. Rapport sur le développement dans le monde 2006*, Washington, 2005, p. 8.

méthodologique est étendu à toutes les formes d'organisation et à tous les agents de développement (pauvres, ONG, Etat...). La théorie des choix publics, qui constitue la version la plus en vue de la vision néo-utilitariste de l'Etat, a été largement mise à profit : l'Etat reçoit le label commercial de « client » ; les hommes politiques et la technobureaucratie se comportent tous comme des acteurs économiques auxquels il conviendrait de s'identifier par la rhétorique, la rationalité et le comportement conformément au principe d'optimisation du profit. La réticence à admettre les dimensions éthiques et politiques comme des fondements autonomes de l'aide au développement, sans qu'il soit besoin d'un discours économique pour les soutenir, marque l'ingénierie de la BIRD et marque ses interventions d'un cachet d'apolitisme intégral. Apolitisme d'autant plus réel que les catégories qui sous-tendent la rhétorique sur le développement en général et la « fracture » sociale en particulier sont solidement ancrées dans une philosophie implicite de l'Etat qui n'est autre que celle de l'Etat libéral, réinventé et édulcoré par la « gouvernance démocratique ». Ces catégories reposent, en grande partie, sur l'idée que les « démocraties libérales », c'est-à-dire les sociétés de marché dotées d'institutions démocratiques, constituent la fin évidente de l'évolution des sociétés humaines et qu'elles sont à la fois les plus efficaces et les plus naturelles¹. L'institution de Bretton Woods avec ses réseaux d'analystes et de cadres locaux ne fait que prolonger ce travail de « naturalisation » de la société marchande

¹ J. PALIER ET B. PREVOST, « Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque mondiale », *op. cit.*, p. 9. cf. aussi B. Prévost, « Les fondements philosophiques et idéologiques du nouveau discours sur le développement », *Économies et Sociétés*, Série Développement, n° 43, 3/2005, pp.477-496.

qui trouve son aboutissement terminal dans l'émission de concepts aussi impensés que ceux d'« autonomie » et d'« empowerment ». En effet, le postulat d'autonomie suppose avant tout celui d'individu et d'idéologie individualiste. L'intonation solidariste, qui se dégage de l'appel à l'autonomisation des pauvres, s'inscrit, du reste, dans une représentation idéale des relations sociales et économiques contradictoire à la fois avec la réalité du développement capitaliste – très confiant aux vertus de la régulation concurrentielle par le marché – et avec la réalité des liens sociaux dans les pays sous-développés et, donc, inégalitaires. Comme le note un économiste à propos du Maghreb, « le marché en s'imposant, impose un *ordre concurrentiel* aux antipodes des valeurs de l'égalité. Par définition, il y a des perdants et des gagnants et ces derniers sont de plus en plus minoritaires »². Faut-il parler dès lors de « métamorphose » s'agissant de la conditionnalité de la Banque mondiale ?

² H. ZAOUAL, « Economie, démocratie et globalisation », *Annuaire de la Méditerranée* 2006, Rabat, Edition du GERM, 2008, p. 81.

Gouvernance : y a-t-il un pilote pour l'info ?

Jean-Pierre Blanger, Virginie Boillet et Bruno Texier
Archimag / mars 2011

Le coût de la gestion documentaire est estimé entre 1 et 3% du chiffre d'affaires des entreprises. De plus en plus de professionnels de l'information militent pour la création de document and information manager capable de mener une stratégie globale de l'information. A la clé, des gains en matière de sécurité et d'intégrité du patrimoine informationnel de l'entreprise. Une étude menée par le laboratoire SerdaLab confirme les attentes des documentalistes et les projets en cours.

Le 28 janvier 1986, la navette spatiale Challenger se désintérait en plein vol, 73 secondes après son décollage. Ce drame provoqua la mort des sept membres d'équipage et traumatisa la Nasa pendant plusieurs années. Pourtant, les ingénieurs signalèrent à plusieurs reprises une anomalie qu'ils avaient repérée au niveau des joints du véhicule spatial. Malheureusement, cette information se perdit dans les dédales de l'agence spatiale américaine et ne fut jamais prise en compte. Voilà comment une gouvernance informationnelle défailante peut déboucher sur un drame. Fort heureusement, toutes les politiques documentaires défailtantes ne finissent pas aussi mal... Mais, de plus en plus, les entreprises réfléchissent à leur gouvernance informationnelle et à la façon de l'améliorer. Certaines d'entre elles sont en effet entravées par une gestion documentaire éclatée et inefficace. *"Aujourd'hui, ce sont les directions opérationnelles, financière, qui gèrent l'information et le document. Elles font de la microgouvernance en fonction*

des objectifs de leur département, constate. Jean-Pierre Blanger, directeur recherche et développement chez Ricoh et cocréateur du groupe Dim (Document and information manager) au sein de l'Aproged Xplor ; *la gouvernance documentaire que nous prônons est une stratégie globale de l'information ».*

Stratégie documentaire

Cela fait plusieurs années qu'un groupe réuni par les deux associations Aproged et Xplor se penche sur la gouvernance documentaire et sur la fonction capable de l'incarner. Selon Jean-Pierre Blanger, c'est le Dim qui doit potier la gouvernance documentaire auprès des différentes directions de l'entreprise : *" Il doit être le liant de cette stratégie documentaire entre les différentes directions. J'ai le sentiment que les professionnels de l'info doc salit ci la recherche de cette fonction Dim ».* Un constat partagé par le laboratoire d'études SerdaLab qui a reçu plus de 200 réponses à son enquête consacrée à la gouvernance documentaire (les résultats de cette enquête sont présentés dans les pages 22 et 23).

Écosystème informationnel

Aux yeux de groupe de travail Aproged Xplor, le Dim doit être placé au niveau de la direction générale et conduire son action de façon transversale all sein de l'organisation.

Le thème de la bonne gouvernance documentaire ne tombe pas du ciel. En une dizaine d'années, de nombreux phénomènes sociaux et techniques sont venus bousculer les pratiques managériales : l'explosion des volumes de

données, la dématérialisation, la multiplication des réglementations, les exigences de transparence sont autant de mouvements de fond qui imposent aux organisations de repenser leur écosystème informationnel. À elle seule, l'infobésité est un défi à relever avec ses courriels et ses documents entrants dont les volumes sont en perpétuelle expansion. Cela n'est pas sans conséquence sur l'organisation et la productivité des entreprises. Une grande entreprise spécialisée dans les services informatiques, Atos Origin, a récemment décidé de supprimer progressivement l'usage du courrier électronique interne ... Certains analystes n'estiment que le document coûte de 1 à 3 % du chiffre d'affaires. On sait que la perspective de réduction des coûts est un argument particulièrement fort pour tous les dirigeants d'entreprise. A en croire l'enquête Ricoh réalisée par le bureau d'études Coleman Parkes Research, 77 % des entreprises estiment que la mise en place d'une gouvernance documentaire serait susceptible de réduire les coûts relatifs à la gestion des documents. Pour Pierre Calvanese, directeur IT stratégie et organisation chez Altran et auteur du blog Information Governance, " *il devient donc impérieux de classer, d'exploiter ces données et d'en extraire les informations sur des supports appropriés tout en réduisant le coût du stockage* ».

Patrimoine immatériel

Mais la maîtrise de l'infobésité n'est qu'un aspect de la gouvernance documentaire. Le patrimoine immatériel de l'entreprise doit, lui aussi, faire l'objet d'une réflexion selon Pierre Cah'anesse : " *Il faut valoriser les actifs immatériels tels que les supports informationnels touchant à l'innovation, aux processus, etc. Cette gouvernance doit impérativement mettre en place des contrôles et une gestion des risques ad hoc: il s'agit de répondre à des questions SUI' un certain nombre de critères informationnels tels que la sécurité,*

l'intégrité, la conformité, la fiabilité, la disponibilité, l'efficacité, l'efficacé et la confidentialité ».

Marché plutôt alerte

Du côté des éditeurs, la gouvernance documentaire est une thématique qui ouvre des perspectives intéressantes.

Qu'entend-on vraiment par gouvernance ? La notion de gouvernance d'entreprise est revenue au cœur des débats ces dernières années, portée par les exigences croissantes tant des parties prenantes de l'entreprise - actionnaires, salariés, clients, partenaires, fournisseurs -, que de la société civile ou de l'environnement, avec comme revendication la prise en compte de leurs intérêts. On associe souvent l'adjectif bonne à gouvernance, l'idée étant qu'un pilotage à plusieurs permet une meilleure écoute et réduit les risques. Sont apparues ensuite des déclinaisons, notamment celles liées aux nouvelles technologies, de gouvernance des systèmes d'information et de gouvernance de l'internet.

Changement de modèle

Tout cela participe d'un changement de modèle, pertinent face à une situation généralisée : masse d'information, volume de données, quantité des sources, des données, documents structurés, non structurés ainsi qu'une multiplicité de canaux d'information (internet, réseaux sociaux, fils RSS, mobiles, fichiers électroniques, vidéos).

On voit bien que l'on n'arrivera pas à gérer tout cela avec d'anciennes méthodes.

Aujourd'hui, on continue encore trop souvent dans les entreprises à vouloir trouver les réponses avec une organisation éclatée. La documentation d'un côté, la cellule de veille d'un autre, la gestion des archives ou l'animation de communautés : autant d'activités et de professionnels ayant peu l'occasion de collaborer entre eux.

Collaboration étroite

Construire une gouvernance documentaire sur mesure pour son organisation peut être un travail passionnant, en collaboration étroite avec les dirigeants, les managers, les utilisateurs, les travailleurs nomades et les clients ou citoyens de plus en plus demandeurs d'informations. Une bonne gouvernance documentaire peut fonctionner selon le principe d'une stratégie et d'une coordination centralisée, et d'un fonctionnement décentralisé.

Trois axes de travail se dégagent:

- Constituer un groupe de pilotage pluridisciplinaire (documentaliste, veilleur, animateur de communauté, gestionnaire de connaissance, gestionnaire des archives, responsable éditique), rattaché à la direction générale, en charge de décliner la stratégie de l'entreprise en besoins informationnels. Du collaboratif entre professionnels!

- Échanger avec les directions métier, les utilisateurs sur le terrain pour valider cette déclinaison et permettre de répondre aux personnes en situation de travail, en termes d'information, de connaissance, de formation à la recherche d'information, etc.

- Pour les professionnels de l'information, se positionner au plus près des métiers. Pour être efficace, apporter une valeur ajoutée et devenir incontournable, il leur faudra travailler au sein même des équipes métier dans les entreprises et les organisations. Une fois impliquée dans les processus de travail, la reconnaissance du travail par la valeur ajoutée apportée sera immédiatement visible par tous les utilisateurs.

Les enjeux informationnels s'accroissent dans toutes les organisations, pour des raisons aussi variées que la nécessité de partager les informations et les connaissances entre tous les collaborateurs aussi bien que pour répondre à des besoins réglementaires ou légaux exigeants la traçabilité de

l'information et des documents. Soyons au rendez-vous de ces enjeux.

La création de l'Ecole Nationale des Finances Publiques

Bernard Houteer, Directeur de l'Ecole nationale des Finances publiques

Gestion et Finances Publiques, Janvier 2011

L'Ecole nationale des finances publique est héritière de l'Ecole nationale du Trésor et de L'Ecole nationale des Impôts

L'Ecole nationale des Finances publiques (ENFiP), créée le 1^{er} septembre 2010, est issue de la fusion de l'Ecole nationale du Trésor (ENT) et de la Direction du Recrutement et de la Formation (DRF). Toutes deux constituées en service à compétence nationale (SCN) des deux anciennes Directions générales de la Comptabilité publique (DGCP) et des Impôts (DGI) elles étaient chargées de la formation des agents du Trésor public pour l'une et du recrutement et de la formation des fonctionnaires des Impôts pour l'autre.

Sans retracer ici précisément et de manière exhaustive l'histoire de chaque établissement et centre de formation qui dorénavant, constituent le cœur du réseau de l'ENFiP, il est toutefois intéressant de rappeler ce qu'ont été deux de ses entités majeures ou cours des dernières décennies: l'Ecole nationale du Trésor (ENT), d'une part, et l'Ecole nationale des Impôts (ENI), d'autre part.

Les administrations économiques et financières de la France ont toujours évolué au regard des attributions de l'Etat à travers l'histoire de notre pays. De l'Ancien régime au XX^{ème} siècle, du passage de « l'Etat gendarme » à « l'Etat providence », ces administrations ont progressivement été conduites à davantage d'interventions dans l'économie nationale et à l'exercice de missions plus précises, plus diversifiées et plus spécialisées. Parallèlement, la DGCP dont l'origine remonte quasiment au premier règlement général de la comptabilité publique en 1789 par Jacques Necker et la DGI, de création plus récente par décret du 16 avril

1948 fusionnant les trois anciennes Directions générales des Contributions indirectes et de l'enregistrement ont toujours veillé au cours du temps à se doter des moyens de recruter et de former leurs personnels de manière très professionnelle afin de répondre ou mieux aux missions qui leur étaient confiées.

-L'Ecole nationale du Trésor (ENT) est officiellement créée par arrêté ministériel du 22 janvier 1947 tandis que la première promotion est admise dès le 11 octobre 1946 sous l'appellation d'Ecole nationale des services du Trésor (ENST) à la Maison de la Mutualité rue Saint-Victor à Paris. Comme le rappelait André Girault, trésorier-payeur général honoraire, dans sa chronique parue dans *La Revue du Trésor* n° 12 de décembre 2006, « 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 (...). C'est en effet à Marne-la-Vallée que l'ENST s'installe en 1978 et est inaugurée par le président de la République en 1979. Lors de son discours inaugural M. Valéry Giscard d'Estaing rappelle les raisons du choix de cette implantation dans l'Est francilien, souligne le talent de l'architecte Bernard de la Tour d'Auvergne (qui fut signe de l'Histoire - ? - l'architecte de l'Ecole nationale des Impôts quatorze ans plus tôt à Clermont-Ferrand) et insiste sur « les qualités d'une administration exemplaire composée de femmes et d'hommes d'élite à la tradition de rigueur, garants de la production de comptes sincères et véritables ». Cet établissement prendra le nom d'Ecole nationale du Trésor en 1994. En

2004, l'ENT devient un SCN doté d'une plus grande autonomie de gestion. Au moment de la création de la DGFIP, ce SCN comporte quatre entités: l'établissement de Noisiel consacré à la formation des inspecteurs stagiaires du Trésor public, l'établissement de Lyon, inauguré le 11 février 2005, dédié aux formations des contrôleurs du Trésor public (marquant la fin des anciens Centres de formation professionnelle et universitaire (CFPU), l'établissement de Noisy-le-Grand également créé en 2005 et assurant la formation des agents de recouvrement ainsi que diverses préparations aux concours et examens, et le Centre national de documentation (CND) sis à Noisy-le-Grand.

- **L'Ecole nationale des Impôts (ENI)** voit le jour en 1951 et est installée rue de Montmorency à Paris. Elle est présentée par le directeur général des Impôts Pierre Allix comme le corollaire de la fusion des anciennes Régies des contributions directes, indirectes et de l'Enregistrement en avril 1948. Il faut dire que, précédemment, la formation des personnels se faisait davantage au sein même du service, même si des centres de formation avaient parfois été spécialisés, comme celui de Paris pour les Contributions directes ou celui de Lyon pour l'Enregistrement. Ce sont d'abord les inspecteurs-élèves des Impôts qui en bénéficient, puis, à partir de 1956, les contrôleurs-stagiaires des Impôts. L'enseignement comporte une formation théorique commune sur la comptabilité commerciale et l'ensemble des impôts, puis une formation spécialisée sur les matières relevant de la compétence de l'une des trois anciennes Régies. Pour leur part, les inspecteurs et les géomètres du cadastre sont formés à partir de 1958 à Toulouse, à l'Ecole nationale du Cadastre (ENC). La formation en cours de carrière, alors peu développée, instruit à certaines fonctions spécialisées comme celle de la viticulture, la garantie des services industriels, les tâches domaniales ou encore les vérifications générales. La mise en place, à partir de 1962, des centres régionaux

d'études et de formation professionnelle (CREFP) fournira l'infrastructure nécessaire aux nouveaux besoins d'élargissement des connaissances des personnels en cours de carrière. C'est le 1^{er} août 1966 que l'ENI est transférée à Clermont Ferrand, dans des locaux neufs jouxtant ceux de la faculté de droit conçus pour un enseignement rénové et des méthodes modernes d'apprentissage. Cette implantation, qui découle des mesures de décentralisation de la région parisienne prises en application de la décision du Conseil des ministres du 20 décembre 1958, sera une école unique jusqu'en 1979, date à laquelle seront ouverts des locaux de formation initiale sur Paris d'abord, puis plus tard sur Noisy-le-Grand (établissement francilien de l'ENI). En 1995, la DGI ouvrira à Nevers le Centre national de formation professionnelle (CNFP) réservé à la formation professionnelle continue. Enfin, toutes les entités de formation de la DGI ainsi que le Service des Concours seront réunis en 2007 au sein du SCN dénommé Direction du Recrutement et de la Formation (DRF).

L'organisation de l'Ecole nationale des Finances publiques

Service à compétence nationale, créé le 1^{er} septembre 2010, l'ENFiP est aux termes de l'arrêté du 4 août 2010, directement rattachée au directeur, adjoint au directeur général des Finances publiques, en charge du pilotage du réseau et des moyens de la Direction générale des Finances publiques. Ce lien direct établi à haut niveau, marque la volonté très claire du directeur général de considérer le recrutement et la formation comme des enjeux majeurs pour le bon fonctionnement de la DGFIP et d'y apporter un soin tout particulier.

L'ENFiP se compose d'un siège à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) et d'un réseau d'établissements et de centres repris des deux anciens SCN. Elle renforce par ailleurs son action en matière de recrutement car elle bénéficie désormais des services de l'ancien Centre national de gestion des concours de Lille et des attributions relatives à

l'organisation des concours de la filière gestion publique précédemment exercées en administration centrale. Elle compte au total 770 agents, dont 300 enseignants assurant plus particulièrement la formation initiale et la formation continue. Ces enseignants sont sélectionnés et reçoivent une formation à la pédagogie pour adultes. Ce sont eux qui élaborent les cours, les modules et les travaux dirigés et qui dispensent les enseignements. S'agissant des stages d'application dans les services, l'ENFiP les organise selon des modalités arrêtées en liaison avec les responsables de la formation dans les régions et les départements.

Au siège, les fonctions d'audit de maîtrise des risques et celles relatives au secrétariat à la communication et à la coopération internationale sont rattachées au directeur. Les autres activités « support » et « métiers » du siège sont réparties en quatre pôles directionnels :

- le pôle du pilotage et des ressources a en charge toute la logistique, le budget, les ressources humaines, la stratégie, le contrôle de gestion et la qualité de service;
- le pôle du recrutement comprend l'organisation de l'ensemble des concours et examens professionnels, ainsi que toutes les préparations afférentes aux concours et sélections internes. Le Centre des concours de Lille lui est rattaché;
- le pôle de la formation initiale élabore le contenu des enseignements des deux filières (fiscale et gestion publique). Il pilote les établissements de formation initiale et coordonne leur action. Le Centre de documentation des finances publiques lui est fonctionnellement rattaché;
- le pôle de la formation continue élabore le plan national de formation et pilote le réseau des centres et des établissements de formation en cours de carrière.

Au sein du SCN et de son réseau, les relations sociales sont organisées autour d'une série d'instances, l'une institutionnelle et les autres sui generis. Ainsi, le comité technique paritaire spécial (CTPS) doit permettre de dialoguer sur tous les aspects organisationnels

du SCN. L'organisation des études et des formations, le contenu des programmes, le choix des méthodes pédagogiques, le régime du contrôle des connaissances sont autant de points qui nourrissent les échanges professionnels et le dialogue social.

Les missions de l'Ecole Nationale des Finances publiques

A l'instar des missions réalisées par les différentes écoles de la DGFIP en 2009, l'ENFiP doit, d'une part, préparer tous les personnels qui le souhaitent aux concours et examens professionnels et, d'autre part, instruire, tant en formation initiale qu'en formation continue, de l'ordre de 335 000 stagiaires par an. Cela représente environ 650 000 journées/stagiaires de formation initiale, près de 600 000 journées/stagiaires de formation en cours de carrière et plus de 53 000 journées/stagiaires de préparation aux concours et sélections internes. C'est de fait chaque année un défi significatif que les enseignants, les administratifs et l'encadrement relèvent au profit de l'ensemble des personnels de la DGFIP. Cela est d'autant plus vrai que d'autres missions sont par ailleurs assumées par l'ENFiP.

Conformément à l'arrêté du 4 août 2010, toutes les missions de l'ENFiP sont exercées dans le cadre des orientations définies par le directeur général des Finances publiques,

- Il appartient à l'ENFiP de piloter et d'assurer l'organisation, la tenue, la correction et la publication des concours externes et internes ainsi que les sélections internes, soit plusieurs dizaines d'opérations majeures par an portant le plus souvent sur des milliers de candidats. Il est à noter aussi qu'il revient à l'ENFiP d'organiser un concours commun de catégorie C au profit de plusieurs directions des ministères économiques et financiers. Toutes les préparations au bénéfice des candidats se présentant à des sélections internes sont de la responsabilité de l'ENFiP. Compte tenu de la mise en œuvre effective des nouveaux statuts des catégories A B et C des finances publiques au 11 septembre 2011 l'ensemble des concours et sélections va être unifié selon un

calendrier qui démarrera à la fin de l'année 2011 (ex. : le premier concours unique d'inspecteur des Finances publiques doit avoir lieu en novembre-décembre 2011). Les programmes et la nature des épreuves sont actuellement en préparation et les premiers arrêtés seront rapidement pris, permettant à chacun de connaître précisément la forme et le contenu des futurs concours unifiés.

~ L'ENFiP a la charge de mettre au point les prochaines scolarités des agents de catégories A B et C en formation initiale, devenus lauréats par concours ou encore par examen professionnel, voire par liste d'aptitude. Les contours précis des nouvelles formations ne sont pas encore définis. Toutefois, l'objectif poursuivi consiste à donner aux stagiaires une triple formation graduée dans le temps, allant du général au particulier. Il s'agit de dispenser d'abord une formation comprenant une série d'enseignements communs ouvrant les stagiaires sur leur nouveau contexte professionnel et s'assurant que les nécessaires liaisons et synergies entre les filières sont correctement maîtrisées, puis approfondissant plus particulièrement les métiers d'une filière avant que d'acquérir plus finement les compétences techniques nécessaires à l'exercice du premier métier. Des stages pratiques dans les services déconcentrés viennent compléter la formation en cours d'année. De même, des conférences animées par des personnalités de la Haute Fonction publique ou du privé sont invitées à donner aux stagiaires une vision différente mais complémentaire du monde extérieur qu'il s'agisse de la fonction publique ou de l'entreprise. Un contrôle des connaissances régulier tout au long du cursus de formation permet de vérifier les acquis et de dispenser s'il y a lieu des cours de soutien pour les stagiaires qui en auraient besoin.

L'ENFiP assure l'ensemble de la formation continue pour les personnels des deux filières. Chaque année la direction de la formation continue est chargée d'élaborer le Plan national de formation (PNF) en liaison non seulement avec les bureaux métiers de la centrale mais aussi avec le réseau des

DR/DDFiP. En outre, l'accompagnement de tous les cadres nouvellement promus est réalisé par l'instauration de séminaires au sein de l'Académie des cadres supérieurs qui a vocation à rassembler, chaque année, des promotions de cadres nouvellement nommés afin de leur donner les bons points de repères culturels et professionnels. Sur le nouveau positionnement qui est le leur à la suite de leur promotion.

~ L'ENFiP a aussi une mission de production documentaire, notamment à vocation pédagogique. De ce point de vue, le Centre des finances publiques édite et diffuse la réglementation de la Direction générale et assure des prestations de service de haut niveau pour le compte de sa direction mais également de nombreux partenaires.

~ En complément, l'ENFiP travaille sur la formation des PACTE, mais développe également les classes préparatoires intégrées (CPI), permettant à un nombre croissant de jeunes ou chômage de préparer dans de très bonnes conditions des concours administratifs de toutes catégories.

~ Bien entendu, l'ENFiP prête très largement son concours aux opérations et actions de coopération internationale. Elle reçoit de très nombreuses délégations étrangères auxquelles elle fait découvrir les missions et les métiers de la DGFiP. Elle envoie des enseignants en qualité d'experts dans plusieurs pays avec lesquels nous avons conclu un jumelage ou une convention. Enfin, chaque année, plusieurs dizaines de coopérants étrangers suivent les cours durant la scolarité des inspecteurs et sortent « diplômés » lorsqu'ils ont satisfait à l'ensemble du contrôle des connaissances. De plus, les établissements organisent régulièrement au profit de délégations étrangères, des formations dédiées en matière fiscale ou dans le domaine de la gestion publique.

L'important travail engagé pour rénover nos formations dans le cadre nouveau de la fusion autorise à entrer prochainement dans la phase concrète des premiers concours et

formations unifiés. Si nous y ajoutons la mise en œuvre des statuts et des règles de gestion de toutes les catégories de personnels qui s'y rattachent, nous aurons ainsi réalisé, à l'horizon de fin 2011 , c'est-à-dire dans des délais somme toute très courts, un cycle complet dans lequel un agent de la DGFIP sera recruté, formé, puis affecté selon les règles nouvelles de la DGFIP.

Ce nouveau dispositif de recrutement et de formation piloté par l'ENFiP doit ainsi permettre de continuer à délivrer aux nombreuses catégories de bénéficiaires de tous les grades des prestations de qualité, à la hauteur des enjeux et des missions de la DGFIP et de faire partager une culture commune, bien au-delà des caractéristiques propres des métiers des uns et des autres.

NTIC - GRH

Gérer les risques des projets avec la conduite du changement

David Autissier, Maître de conférences en management IAE Gustave Eiffel Université Paris Est
Audit et Contrôle Internes, Décembre 2010

La conduite du changement est un investissement rentable dans la mesure où les bénéficiaires adhèrent aux projets les concernant. Pour les faire adhérer, les méthodologies les plus connues proposent généralement trois leviers d'action: la communication, la formation et l'accompagnement. Mais les écueils sont nombreux, et même si les risques inhérents à une conduite du changement sont par définition difficiles à cerner, une analyse des risques approfondie reste un outil indispensable.

Initialement pris en charge par les projets et leurs dispositifs de gouvernance, les risques projets sont de plus en plus intégrés dans le lot « conduite du changement ». Ce transfert entraîne une configuration un peu différente des plans de conduite du changement. Les leviers de communication, de formation et d'accompagnement demeurent les mêmes mais les résultats attendus sont davantage en termes de couverture des risques. Un travail d'observation sur 6 projets ayant adopté cette posture a permis d'avancer une typologie des risques différenciant risques de management du projet et risques opérationnels. La conduite du changement devient alors un dispositif de réduction des risques et d'accentuation des facteurs clés de changement.

La nécessité d'accompagner les changements des projets

Initiée lors des gros projets informatiques dans les années 1990, la conduite du changement est devenue une pratique gestionnaire visant à ce que les bénéficiaires adhèrent aux projets qui les concernent. De plus en plus utilisée pour

tout type de projet, la conduite du changement s'avère être un investissement rentable. Elle représente 5 à 7 % du montant des projets mais augmente leur probabilité de réussite d'environ 50 % en termes de délais. En mobilisant les diagnostics socio-organisationnels, la communication, la formation et l'accompagnement des managers, la conduite du changement vise quatre objectifs: l'information, la compréhension, l'adhésion et la participation des bénéficiaires. Même s'il existe de nombreuses méthodologies en conduite du changement, c'est un outil de gestion que chaque entreprise doit se construire à sa main en fonction de son environnement et de ses enjeux.

Les méthodologies en conduite du changement les plus connues proposent en général trois leviers d'action pour faire adhérer les bénéficiaires à un changement. Il s'agit de la communication, de la formation et de l'accompagnement. Le point de départ et l'élément de diagnostic qui permettent de définir et de dimensionner ces trois leviers d'action sont l'analyse des impacts.

Repères N°29 / NTIC-GRH

DRNC / DEJRG / SD

L'analyse d'impacts consiste à définir les changements à réaliser en comparant la situation avant et après. L'écart entre avant et après permet de définir les changements à réaliser et toutes les actions permettant leur accompagnement et leur réalisation dans les meilleures conditions.

L'analyse de risques comme outil pour définir les actions de conduite du changement

Le projet n'est pas un long fleuve tranquille et sa réalisation nécessite, au delà de créer quelque chose qui n'existe pas, de proposer une couverture des risques inhérents à son déploiement. Dans les projets informatiques, on parle de risque de rupture d'activité en cas de non redémarrage du système. Mais cela peut prendre une forme plus indicible avec l'émergence d'un risque social dû à un mécontentement et/ou un surplus d'activité. Les risques ont des impacts différents et s'analysent en termes de probabilité et de gravité. Initialement pris en charge par le projet, les risques sont de plus en plus traités par la conduite du changement. On voit dorénavant la conduite du changement prendre en charge non seulement la détection des risques mais les actions pour leurs couvertures dans le cadre des actions de conduite du changement.

10 risques opérationnels et de management du projet à traiter

Un travail mené sur 6 projets ayant opté pour une analyse des risques comme élément structurant des actions de conduite du changement nous a permis d'identifier deux types de risques qui sont parfois mêlés. Nous avons ainsi distingué les risques en relation avec le projet et son organisation et les risques sur les conséquences du projet sur le

fonctionnement de l'entreprise. Les premiers ont été nommés risques de management et les seconds risques opérationnels nous amenant à avancer l'hypothèse suivante des risques projet: $RP \text{ (risques projet)} = RM \text{ (risques de management)} + RO \text{ (risques opérationnels)}$.

Les risques de management en mode projet sont les suivants:

- Le risque financier illustre les dérives potentielles en temps et en budget des projets. Le projet va-t-il dépasser son budget initial et si oui de combien et ce dépassement peut-il remettre en cause le projet ?
- Le risque de gouvernance alerte sur les dysfonctionnements en termes de prise de décision et de frontières de responsabilités dans le projet. Le « qui décide » est-il suffisamment explicite pour ne pas poser de problème ?
- Le risque d'organisation attire l'attention sur l'organisation du projet en obligeant les responsables à répondre à la question « qui fait quoi ». Le projet a-t-il une méthodologie standard (du type PMI ou Prince2) ou bien un référentiel interne ? Les lots sont-ils suffisamment explicites en termes de livrables, de ressources, de responsabilités et de planning? Quel est le chemin critique du projet?
- Le risque métier vise à s'assurer de l'intérêt du projet pour le ou les métiers de l'entreprise. Ce point est en général analysé en amont du projet de telle manière qu'il conditionne le lancement du projet. Mais les contraintes font très souvent évoluer le périmètre du projet au cours de sa réalisation et la question de l'intérêt métier doit alors être reposée.

- Le risque d'accompagnement du changement traduit l'importance du fait que le projet détermine les bénéficiaires et mette en œuvre toutes les actions d'accompagnement pour obtenir l'adhésion ou tout du moins une forme de neutralité bienveillante de ces derniers.

Les risques opérationnels évaluent l'impact du projet sur le fonctionnement et l'organisation de l'entreprise. Les

- Le risque de dégradation de l'activité traite de la possibilité d'une perturbation des personnes, des processus et des systèmes avec des conséquences négatives sur la qualité des produits et des prestations.

- Le risque produit fait état d'erreurs et de problèmes de qualité sur les produits et services pouvant entraîner une non satisfaction et un mécontentement des clients.

- Le risque métier met en avant la possibilité de perdre et/ou de détériorer des compétences synonymes d'un savoir faire spécifique qui permet à l'entreprise de réaliser ses produits.

- Le risque client matérialise la possibilité de perdre des clients en raison d'une baisse de qualité dans les produits et les services.

Mais cela peut également prendre la forme d'une moindre activité des clients sans que ces derniers partent définitivement.

Ces 10 risques ont été renseignés ensuite en termes d'importance et de probabilité par les personnes des projets de la manière suivante. Pour l'importance et la probabilité, il était demandé de faire mention du plus ou moins fort niveau en indiquant un chiffre entre 1 et 5 (5 étant le plus élevé et 1 le plus faible). Ce

risques opérationnels repérés sont les suivants:

- Le risque social évalue la perturbation et la crainte que peut générer un projet auprès des salariés. Cela peut être une crainte par peur de changer ou bien encore la peur de perdre son emploi créant des situations de stress et de risques psychosociaux.

renseignement fait par les équipes projets de 6 projets, s'est matérialisé par un schéma qui cartographie les risques en trois zones : zone critique, de danger et d'observation.

Ce travail de recensement et de qualification donne des informations pour répertorier et doser l'effort à consacrer aux différents risques même si chaque projet a des spécificités pouvant remettre en cause tout ou partie de cette classification qui devient alors une grille et une méthodologie de travail.

Faire changer, c'est mettre les bénéficiaires en situations favorables d'apprentissage et lever pour eux tous les risques pouvant altérer ce processus. Parce que les projets se gagnent avec la résolution de multiples petits problèmes, la gestion du risque en mode projet peut être traitée dans le cadre de la gestion du changement.

Choisir une solution de gestion de courrier électronique

Bruno Texier
Archimag, février 2011

Les courriels présentent un caractère de plus en plus souvent contractuel pour les entreprises. Une bonne solution de gestion de l'e-mail permet d'exploiter ce patrimoine informationnel qu'il est indispensable de gérer et d'archiver selon des règles judicieuses.

Chaque jour, plus de 250 milliards de courriels sont échangés à l'échelle de la planète, spams compris ... Et les prévisions à court terme ont de quoi donner le vertige: 507 milliards de courriels devraient être produits à l'horizon 2013 ! Dans le monde de l'entreprise, où le courrier électronique revêt de plus en plus souvent un caractère contractuel, les chiffres sont aussi étourdissants. Selon le cabinet Radicati, un collaborateur reçoit en moyenne 93 mails par jour et en envoie 38. Ces chiffres valent pour les États-Unis. En France, le recours au courrier électronique est moins systématique - une vingtaine par jour en moyenne - mais il n'en continue pas moins de progresser. Au point que gérer et archiver cette production immatérielle est devenu un enjeu majeur pour les entreprises si elles ne veulent pas être submergées par des volumes exponentiels.

Des solutions professionnelles de gestion de courrier électroniques existent maintenant depuis plus d'une décennie et leurs capacités de traitement ne cessent de gagner en vitesse et en pertinence. Certaines fonctionnalités considérées comme basiques sont proposées par la quasi totalité des éditeurs : l'horodatage, le détachement et le dédoublonnage des pièces jointes sont embarqués sur la majorité des solutions. Leur caractère basique ne doit cependant pas être considéré comme un élément sans importance. Au contraire, elles permettent un premier niveau de tri et de repérage de courriels.

Conservation, destruction

L'automatisation de certaines tâches récurrentes est une fonctionnalité particulièrement appréciée par les collaborateurs qui sont en contact direct avec le courrier électronique. Face aux messages accumulés dans la messagerie, la destruction manuelle de centaines de messages peut vite devenir une corvée sans fin ... Les éditeurs proposent de pratiquer des périodes de conservation et de destruction selon les règles que chaque entreprise ou chaque utilisateur définira. Cette automatisation peut être appliquée au courriel lui-même ou aux pièces jointes. En règle générale, un tableau de gestion paramétrable permet de définir ces périodes de conservation et de destruction.

Autre fonctionnalité mise en avant par les éditeurs, la catégorisation des courriels entrants peut être effectuée selon plusieurs critères : contacts, tâches, calendrier, mots-clés contenus dans le sujet ou le corps du texte ... Certaines solutions proposent d'affecter des métadonnées de catégorisation via un plan de classement par exemple.

À l'image de ce que proposent des messageries grand-public telles que Gmail, ce type d'outils permet de séparer le bon grain de l'ivraie et de faire remonter automatiquement des courriels prioritaires. Les usagers qui souhaitent sécuriser leurs échanges devront s'assurer que la solution retenue offre une option de cryptographie, ce qui n'est pas le cas de tous les logiciels présentés ici.

Thesaurus et extraction de données

En raison du caractère chronophage du traitement du courrier électronique, il est intéressant de disposer d'outils sémantiques. Ceux-ci effectuent des actions

de repérage d'occurrences à la place de l'utilisateur. L'extraction de données peut être assurée sur la base de thesaurus ou de règles d'analyse.

Les éditeurs innoveront constamment afin d'enrichir leurs fonctionnalités. Certains mettent en avant leurs multiples possibilités d'archivage - automatique, interactif, légal.. .. D'autres proposent une traçabilité et une cartographie des conversations. Quasiment tous offrent des outils de recherche texte intégral.

Enfin, on accordera une attention particulière à la présence, ou pas, de connecteurs vers les systèmes d'information utilisés par l'entreprise. Certaines de solutions présentes dans ce tableau sont compatibles avec Lotus Notes ou Microsoft Exchange, par exemple; d'autres fonctionnent avec des web services seulement.

Retraites : une réforme à hauts risques

Patrice Liquière

Les études de la Documentation Française (La France en 2010), 2011

La fin de la retraite à 60 ans

Cette réforme, non prévue dans le programme présidentiel de N. Sarkozy, est annoncée et présentée par le Président mi-2009 comme indispensable du fait de la forte dégradation des comptes publics et de la donnée incontournable de l'allongement de l'espérance de vie conjugée aux nombreux départs en retraite de la génération du *baby-boom*. L'enjeu annoncé est de taille: celui de la préservation du système de la retraite par répartition, pièce maîtresse du système social français, qui repose sur la solidarité intergénérationnelle. Le constat dressé sur les perspectives financières des régimes de retraites est alarmant. Il est, une fois n'est pas coutume, partagé par la quasi-totalité des acteurs du système social et politique: une réforme de grande ampleur est impérative sous peine d'implosion à moyen terme. L'opinion paraît prête à entendre un discours de vérité et à accepter quelques sacrifices. Pour la première fois, ce dossier explosif semble pouvoir être traité de manière raisonnée et apaisée. Le jugement, souvent cité, porté par Michel Rocard il y a vingt ans, en 1991, qui considérait que l'ouverture d'un tel chantier, qu'il jugeait déjà indispensable, était de nature à « faire sauter » trois ou quatre gouvernements ne semble plus d'actualité. Le dur conflit qui avait paralysé le pays pendant plusieurs semaines en 1995 et affaibli considérablement la position du Premier ministre de l'époque, Alain Juppé, semble

appartenir à l'histoire.

Quand N. Sarkozy annonce ce rendez-vous capital» lors de sa première intervention devant les parlementaires réunis en congrès à Versailles le 22 juin 2009, le choix est affirmé d'une réforme faisant la place au temps nécessaire à la concertation et au débat, rythmé par un calendrier annoncé, qui sera respecté. Le chef de l'État précise devant les parlementaires les modalités de la concertation: « Il faudra que tout soit mis sur la table: L'âge de la retraite, la durée de cotisation, bien sûr la pénibilité. Toutes les options seront examinées. Les partenaires sociaux feront des propositions. Je n'ai nullement l'intention de fermer le débat alors même que je commence à l'ouvrir. Mais quand viendra le temps de la décision, la mi-2010, que nul ne doute que le gouvernement prendra ses responsabilités, c'est une question d'honneur, c'est une question de morale à l'endroit des générations qui vont suivre. »

Temps nécessaire à la négociation réaffirmé lors du sommet social du 15 février 2010 qui réunit à l'Élysée les partenaires sociaux comme l'est l'engagement solennel du refus d'un « passage en force » de la réforme au Parlement pendant la période estivale comme le craignent de nombreux syndicalistes. Le calendrier présenté doit permener le temps de la concertation: ouverture des discussions après la publication en avril des conclusions des travaux du Conseil d'orientation des

retraites, élaboration du projet de loi sur la présentation, après adoption par le Conseil des ministres, est fixée pour la mi-juin, débat parlementaire et vote de la loi courant octobre.

Scénario qui laisse entendre que, contrairement à sa tradition, la France va faire la démonstration qu'elle est en mesure sur un sujet d'intérêt général de donner la primauté à la négociation sur le connait. Mais scénario qui est aussi inscrit dans un contexte de sortie de crise financière et économique qui tarde à produire ses effets, écrit par un pouvoir politique affaibli au plus bas dans les sondages et qui doit prouver sa capacité à réformer, le tout sous la pression d'agences internationales de notation dont les jugements semblent dicter la politique des Etats. Scénario idéal reçu, dès son annonce, avec la plus grande prudence par les confédérations de salariés qui constatent que l'éventualité d'un recul de l'âge légal du départ en retraite évoquée, dans un premier temps, comme simple hypothèse de travail se transforme en levier principal pour parvenir rapidement à une réduction des déficits. Recul de l'âge légal qui est demandé depuis de nombreuses années par les organisations patronales et qui n'est plus « une question taboue » pour nombre de responsables de la majorité et même pour Martine Aubry qui l'envisage un instant, avant de se rétracter devant le tollé déclenché chez les militants socialistes. Recul de l'âge légal dont on sait qu'il est considéré comme un *casus belli* par les syndicats qui s'empressent de répliquer sur le problème de l'emploi des seniors, de la pénibilité et qui réclament une plus grande taxation du capital. Enfin et surtout, c'est aussi dans la mémoire collective de la gauche la remise en cause d'une conquête symbolique de 1981.

On savait déjà que le constat des déficits à venir serait accablant. La confirmation est donnée par les conclusions du rapport du

Conseil d'orientation des retraites publié le 14 avril: une dégradation plus rapide que prévue de l'équilibre financier des régimes de retraite dont le déficit annoncé de 32 milliards d'euros dès 2010 n'aurait dû être atteint, d'après les perspectives de la réforme de 2003, qu'en 2020. Quant au ratio actif cotisants/retraités, il se dégrade au point qu'en 2050 le nombre d'actifs et celui de retraités sera presque identique, alors que déjà une retraite sur dix est financée par l'emprunt.

Après un nouveau sommet social à l'Élysée le 10 mai, après des heures de concertation entre les syndicats et le nouveau ministre du Travail É. Woerth qui confirme que le recul de l'âge légal n'est pas négociable, le projet gouvernemental est rendu public à la mi-juin alors que déclenche l'affaire Betancourt. Sa mesure principale, le recul progressif de l'âge légal à 62 ans d'ici 2018, c'est qualifiée « d'imposture » par les syndicats qui dénoncent la rapidité de la mise en oeuvre du plan dès 2011, le problème non résolu de la pénibilité, celui des carrières incomplètes, notamment des femmes qui au-delà de 2018 devront travailler jusqu'à 67 ans pour avoir une pension complète. Réforme rejetée par l'opposition, notamment par le Parti socialiste qui présente son contre-plan qui ne convainc guère l'opinion, d'autant plus que sur ce dossier le manque d'unité des socialistes est éclatant et que la promesse d'un retour à l'âge légal de 60 ans en cas de victoire en 2012 est regardée avec suspicion puisqu'il est assorti d'un nombre d'annuités qui de fait rend impossible cette dispositions pour la plupart des salariés.

La réforme adoptée par le Parlement le 27 octobre est promulguée le 9 novembre, quelques heures après sa validation par le Conseil constitutionnel au grand soulagement des élus de la majorité présidentielle qui n'ont guère trouvé d'alliés au cours des débats. Le Sénat,

ironie de l'histoire, est apparu, pendant un temps, comme le dernier rempart social pour renouer un dialogue interrompu. Favorable à quelques aménagements à vocation sociale, la Haute Assemblée n'a pu aller jusqu'au bout de sa démarche.

Une victoire à la Pyrrhus ?

C'est l'avis d'un certain nombre d'observateurs et de nombreux politiques. La réforme adoptée sera au centre du bilan présidentiel en 2012, les uns salueront le courage de N. Sarkozy d'avoir réussi là où ses prédécesseurs n'avaient rien tenté ou échoué, les autres dénonceront une réforme donnant satisfaction aux milieux financiers, ne réglant en rien le problème de financement au-delà de 2020, et laissant dans un triste état le dialogue social.

On retiendra aussi que l'opinion publique qui était convaincue fin 2009 de la nécessité d'une réforme en profondeur estime un an plus tard que la réforme est injuste, qu'elle fait porter l'essentiel des efforts sur les salariés et épargne les revenus du capital. Opinion qui ne comprend guère qu'un des derniers amendements adoptés au Parlement recommande un nouveau travail de réflexion sur une réforme d'ensemble dès 2013.

On retiendra aussi que ce qui apparaissait comme un grand chantier national qui aurait pu être mené sans épreuve de force va se transformer en « dix mois de bras de fer ». Neuf journées de grèves et de manifestations avec des cortèges impressionnants rassemblant souvent au-delà du million de participants s'échelonnent de mai à octobre. Le 2 octobre près de trois millions de manifestants sont comptabilisés par les syndicats (deux fois moins par le ministère de l'Intérieur), le 7 octobre les lycéens rejoignent le mouvement à la surprise de nombreux observateurs étonnés de voir des adolescents manifester pour leur

future retraite. Puis c'est le 12 octobre, le 16 et le 19, avec l'apparition traditionnelle des « casseurs ». Grèves à répétitions dans les transports publics, front syndical uni comme jamais qui a tenu plus de six mois et dont les actions sont approuvées par 70 % de l'opinion, y compris quand le blocage des dépôts d'hydrocarbures risque de paralyser le pays mi-octobre.

La réforme n'a pas rompu avec la tradition française de l'affrontement fondée sur des rapports de force idéologiques dont l'issue suppose des vainqueurs et des vaincus. Elle a conforté à l'étranger l'image d'un pays incapable d'évoluer sans soubresauts plus ou moins violents.

Mais protestation sociale qui a aussi révélé que malgré les très labiles effectifs de salariés syndiqués, les confédérations parviennent, signe d'un malaise évident, à mobiliser bien au-delà de leur sphère d'innocence immédiate y compris dans des villes moyennes de province qui n'avaient guère connu de tels rassemblements depuis 1968.

Au lendemain de la promulgation de la loi, les premières enquêtes d'opinion révèlent que si le recul de l'âge légal est accepté par une petite majorité de Français, la réforme est néanmoins considérée comme injuste. « La réforme des retraites a coloré d'injustice la politique sociale de Nicolas Sarkozy », estime Jérôme Fouquet de l'IFOP; pour Émilie L'évêque : « Nicolas Sarkozy a prouvé sa capacité à réformer la France. Le chef de l'État n'a pas reculé devant la rue [...]. Le Président, et par extension l'ensemble du gouvernement, ont pourtant eu le triomphe modeste. Car cette réforme, présentée comme majeure, ressemble aujourd'hui plus à une "réformette". " Un rendez-vous est d'ores et déjà fixé en 2013 (soit deux ans après l'entrée en vigueur de la loi et alors que les mesures d'âge ne seront pas encore totalement effectives) pour ouvrir une réflexion sur une réforme systémique des retraites. » (www.lexpansion.com). À ces

jugements, le futur candidat N. Sarkozy pourra rétorquer que si la gauche des années Jospin avait commencé à traiter ce dossier, qui était déjà une urgence, la potion aurait été plus douce pour les salariés.

Pourquoi les traders sont – ils autant payés ?

Laurent Jeanneau

Alternatives Economiques Hors-série n° 87 - décembre 2010

Les bonus expliquent pour une large part les rémunérations extravagantes des *traders*. Rançon de leur fidélité à leur banque, ce jackpot est aussi la conséquence de l'opacité des tarifs appliqués aux clients.

Bienvenue dans l'univers de la démesure, celui de la rémunération des *traders*. Un monde où les fiches de paie alignent des sommes à sept chiffres, où les bonus atteignent des montants faramineux, jusqu'à parfois dépasser les 10 millions d'euros. « *Goldenboy* », « *working ich* »..., les expressions communément utilisées pour désigner les professionnels des marchés financiers sont pour le moins explicites. Et la crise financière n'a pas mis un terme à ces pratiques de plus en plus contestées.

Au contraire, après deux années un peu moins fastes, ces rémunérations ont repris leur ascension vertigineuse. Aux Etats-Unis, selon le Federal Bureau of Economic Analysis, le salaire annuel moyen à Wall Street frôle les 400 000 dollars en 2010, contre 64 000 dollars pour les autres salariés travaillant à New York. En tout, 144 milliards de dollars devraient être distribués sur la place new-yorkaise en 2010, soit 5 milliards de plus que l'an dernier (1).

Des inégalités de revenus

Cette enveloppe globale cache de profonds écarts entre les différents métiers qui officient dans les banques. Au sommet de la hiérarchie salariale, se trouvent les *traders* et les vendeurs. Leur mission : valoriser un portefeuille de titres financiers ou de clients. Ce sont eux qui sont en première ligne sur les marchés et qui décident des transactions. Ils forment ce que l'on appelle le *front office*. Au pied de la distribution des rémunérations, il y a le *back office*, sorte d'arrière-cour en charge de toute la logistique afférente aux transactions financières. Entre les deux, on trouve une myriade de métiers

(ingénieurs financiers, analystes, etc.) qui restent toutefois nettement moins bien payés que les *traders*.

Ces écarts s'expliquent essentiellement par le montant très variable des bonus qui sont distribués d'un métier à l'autre et qui viennent compléter la rémunération fixe de ces salariés. Selon le sociologue Olivier Godechot, qui a décortiqué les bilans sociaux des grandes banques françaises, le bonus moyen des *traders* et des vendeurs est quatre fois plus élevé que le montant de la rémunération fixe moyenne, contre 0,34 fois pour les contrôleurs des risques. De fait, les polémiques récurrentes sur la paye des *traders* se focalisent généralement sur le montant exorbitant de leurs bonus. Et malgré les différentes tentatives de régulation mises en œuvre depuis le début de la crise, la surenchère est toujours de mise en la matière. En témoigne la décision prise récemment par certaines banques de Wall Street, telles que Nomura et UBS, de garantir des bonus de 2 à 4 millions de dollars pour un an, voire deux ans, afin de fidéliser leurs salariés les plus performants. Une pratique en principe proscrite par les recommandations du G20.

De ce côté-ci de l'Atlantique, la tendance est similaire, même si les montants en jeu sont un peu moins ahurissants. Au Royaume-Uni, l'enveloppe dévolue aux bonus de la City pour 2010 devrait retrouver les niveaux atteints en 2004, à savoir 7 milliards de livres. En France, les cadres de banque gagnent en moyenne près de 290 000 euros par an, selon l'Insee. Ce chiffre date de 2007, il a probablement diminué depuis avec les effets de la crise. Mais, là encore, la période de vache maigre aura été de courte durée. La Société générale a ainsi versé 250 millions d'euros en liquide à ses opérateurs financiers pour l'exercice 2009, soit près de 100 000 euros en moyenne par personne. BNP Paribas a fait mieux : 125 000 euros par tête. Et encore ne s'agit-il que d'une partie du

bonus (45 % dans le cas de la Société générale), le reste étant distribué de manière différée ou sous forme d'actions.

Les fausses explications

Comment se fait-il que des salariés puissent décrocher un tel *jackpot* ? Difficile de justifier ces émoluments par le seul talent des *traders*. S'ils étaient réellement rémunérés à la hauteur de leurs compétences, on devrait observer des niveaux de salaires similaires dans d'autres secteurs comparables, qui recrutent également des personnes très qualifiées. Ce n'est pas le cas : en suivant les trajectoires de diplômés de Harvard, deux économistes américains ont montré qu'en 2006, ceux qui faisaient carrière dans la finance gagnaient trois fois plus que leurs anciens camarades de promotion (2).

La loi de l'offre et de la demande ne permet pas non plus de comprendre ces rémunérations stratosphériques. Avec des salaires si attractifs, l'offre de main-d'œuvre devrait augmenter et en conséquence tirer les « prix » vers le bas. Or, depuis les années 1980, les *traders* creusent l'écart avec les autres secteurs de façon quasi continue. Autre élément d'explication généralement avancé : le caractère incitatif des bonus versés. Ces primes à la performance, même extravagantes, seraient justifiées puisqu'elles incitent les *traders* à gagner proportionnellement beaucoup plus d'argent pour l'entreprise. Sauf que les *traders* sont gagnants à tous les coups : au pire, un bonus peut être nul, mais il n'y a pas de malus en cas de perte. D'autre part, les salariés qui touchent les bonus les plus importants sont généralement aussi ceux qui bénéficient des salaires fixes les plus élevés. En matière d'incitation, on peut faire mieux à moindre frais... Par ailleurs, l'évolution du montant des bonus est bien plus influencée par la conjoncture financière globale que par l'ardeur au travail de tel ou tel *trader*. Plus que la performance individuelle, c'est la capacité à être à la bonne place au bon moment et à pouvoir s'appuyer sur l'infrastructure de l'établissement employeur qui semble déterminante.

Le pouvoir des rentiers

Bref, tout porte à croire que les *traders* bénéficient d'une rente. C'est ce qu'ont récemment mis en évidence les économistes Thomas Philippon et Ariell Reshef : ils estiment que les banquiers sont surpayés de 40 % du montant de leur salaire. Reste à savoir d'où vient cette rente. Pour Olivier Godechot, si les *traders* gagnent autant, c'est qu'ils ont acquis un tel pouvoir de négociation dans leur relation employeur-employé qu'ils sont en mesure de réaliser un hold-up au détriment des actionnaires. Ce pouvoir de négociation est lié au fait que les actifs d'une banque sont facilement transférables vers un concurrent. Impossible de verrouiller le savoir-faire d'un salarié pour le conserver au sein de l'établissement, au moyen par exemple d'un brevet, comme c'est le cas dans les laboratoires pharmaceutiques. Si un *trader* claque la porte de son entreprise, il la prive de ses compétences, de son savoir, d'informations parfois cruciales, et il n'est pas rare qu'il emporte avec lui ses clients, voire ses collègues. Résultat : les bonus sont la rançon de la fidélité des *traders* à leur banque.

Pour autant, ce modèle dit du hold-up n'explique pas pourquoi cette rente est si élevée. « *La banque d'investissement et de marché est extrêmement rentable pour l'actionnaire. S'il se fait voler par le salarié, c'est dans des conditions très agréables* », précise l'économiste François Meunier (3). Pour lui, cette manne est due au pouvoir tarifaire exorbitant des banques vis-à-vis de leurs clients. Si salariés et actionnaires sont en conflit pour le partage du profit, ils sont en connivence face aux clients pour obtenir la rentabilité la plus grande. Dans cette logique, la rente s'explique par l'opacité des tarifs et une certaine collusion entre banques concurrentes dans la facturation de leurs services. Ces services sont d'ailleurs souvent facturés en pourcentage d'un montant de transaction, ce qui les rend relativement indolores et facilite les abus. Au final, c'est bien le secteur non financier qui est le grand perdant de cette course aux rémunérations les plus folles. Tandis que dans le peloton de tête, les *traders* tiennent le haut du pavé.

CHRONIQUE



Le livre du mois : Un autre capitalisme n'est pas possible

Rémy Herrera

Ed. Syllepse, Coll. Construire les alternatives, Paris, 2010 (204 pages)

Lecture de Danielle Bleitrach

Le dernier livre de Rémy Herrera n'est pas facile, mais il est incontournable pour qui veut un peu se repérer dans le maquis des différents diktats économiques qui nous tombent dessus sans que nous puissions toujours deviner ce qui relève du fatalisme scientifico-technico-économique et ce qui relève d'un choix citoyen. « Se repérer », cela ne suffit pas pour dire l'ambition de ce livre. Rémy Herrera est un de nos auteurs marxistes parmi les plus brillants, un individu rare dans sa génération. Il enseigne l'économie à la Sorbonne, et comme il s'agit d'un point de vue marxiste, le projet de ce livre est de passer de la critique au combat pour transformer le monde, pour dépasser (abolir et conserver) un capitalisme qui n'a pas de relève possible. Le pari est réussi, « l'arme de la critique n'a pas effacé la nécessité de la critiques des armes... »

Disons que depuis une trentaine d'années (ce que l'on appelle l'ère néo-libérale), tout y compris la production académique, les médias, et donc un large public de non spécialistes, les politiques y compris de gauche partagent une vision dont le postulat de base est que les phénomènes socio-économiques peuvent et doivent être expliqués à partir des seuls comportements individuels à la recherche

de leurs intérêts et que ceux-ci, par les seuls mécanismes du marché, sont à même de conduire la société vers une harmonie collective. Pour ces « théoriciens », il n'y a plus de capitalisme, il n'y a plus que l'économie de marché, la main invisible qui rétablit les équilibres, ce qui repose nous dit Rémy Herrera sur une « dénégation » têtue: la crise n'existe pas. Alors Rémy Herrera, à partir d'une problématique marxiste qui fait du capital non pas de l'argent, ou un autre objet, mais un rapport social démontre d'abord la non scientificité de l'hypothèse de base sur « l'individualisme méthodologique » et les autres théories qui vont de l'assaut anarchique contre l'Etat à l'acceptation de son rôle « régulateur » mais toujours pour le plus grand profit du capital. Ensuite, la démonstration de la non scientificité étant accomplie, il démontre le fait qu'il s'agit bien d'un système totalement réactionnaire et sans issue. La seule chose qui le maintient est la croyance en son caractère incontournable, la manière dont les dirigeants de gauche sont pétrifiés devant sa domination.

Dans une première partie, un peu savante pour qui ignore tout, des écoles économiques et de la théorie

néoclassique, Remy Herrera se livre avec brio à la démolition en règle de ces nouveaux modèles de croissance, « *critiquables radicalement par l'arbitraire de leurs méthodes, la vulnérabilité de leur socle théorique et la confusion des tentatives de vérification empirique que par les propositions nettement réactionnaires que leurs conclusions véhiculent. L'essentiel réside cependant dans les fonctions non scientifique de la théorie néoclassique, soit là même où se découvre son point de contact avec la politique du néolibéralisme.(..)* Dès lors l'Etat n'est plus mobilisé que pour encourager cette accumulation, dans une logique du profit ». (p.55).

A partir de ce constat, Rémy Herrera qui a démonté la pseudo scientificité de la théorie dominante, celle qui s'est imposé pratiquement sans concurrence y compris chez les dirigeants de gauche et dans les cercles académiques, va effectivement démontrer les points de contact avec cette « science » et l'extrême-droite et ceci dès les fonds baptismaux qui, comme on le sait, eurent lieu sous l'égide de Pinochet au Chili.

Rémy Herrera démonte en particulier le rôle de l'Etat, son caractère, on l'a vu, au Chili parfois dictatorial et en tous les cas toujours répressif des intérêts populaires ; ce rôle est simple et unique: il s'agit à la fois de démanteler un service public et d'être totalement l'Etat du capital qui appuie un marché aujourd'hui totalement sous la coupe des transnationales. Il donne des exemples précis, convaincants qui vont de la Défense de plus en plus privatisée, échappant de fait à tout contrôle citoyen au gros morceau à savoir l'éducation. Si l'on sait que le total des dépenses d'éducation dans le monde dépasserait 2000 milliards de dollars, dont une large majorité provient des budgets publics, les profits attendus par les firmes multinationales d'une marchandisation

plus poussée de ce secteur sont gigantesques.

Tout ce qui analysé en divers points du livre dans ce domaine est passionnant. On mesure comment il y a à la fois destruction du service public que l'on asphyxie, multinationales aux aguets et intervenant déjà massivement et discours pseudo-scientifique, démonstration sur la nécessité de respecter les choix individuels. L'économiste néo-classique intervient sur tous les plateaux de télévision pour expliquer à quel point la bureaucratie étatique est incompétente, l'école publique est nulle, et ils ajoutent que l'on doit respecter le choix individuel de celui qui a payé des impôts et qui souhaite les voir attribué à l'école de son choix : une école privée.

Puisque les pays qui réussiront « *seront ceux qui auront su améliorer le fonctionnement des marchés et exploiter le pouvoir du savoir pour éclairer l'existence de tout un chacun* ». Les mesures préconisée coulent alors de source: 1) mise en concurrence et privatisation comme remède aux défaillances des monopoles d'Etat, lesquels entraveraient l'offre, 2) promotion de l'éducation privée, 3) recherche publique place sous la tutelle des marchés ».

Ce qui est tout à fait éclairant dans cette analyse, et que le terme de néolibéralisme nous masque souvent, est le fait que le capital comme ses théoriciens néo-classiques ont tous bien compris que le système capitaliste, en crise structurelle ne pourra être sauvé sans l'Etat. Cet Etat est d'abord indispensable pour privatiser ses fonctions. On vient de le voir à propos de l'école mais Rémy Herrera analyse également la privatisation des activités de défense: « *la part dans la structure de propriété du capital des grands groupes de*

l'armement détenue par des investissements institutionnels, eux mêmes contrôlés par les oligopoles bancaires et financiers, tend à s'accroître au cours des dernières années. le reste n'en est que la conséquence: débauchage de responsables de l'Etat par ces sociétés, participation au travers de portefeuille boursiers d'honnêtes citoyens- sans même le savoir- au capital de compagnies de mercenaires coupables d'exactions aux quatre coins du monde, douteuses cohabitation d'actionnaires, scandales divers et nauséabonds » (P.75).

Voilà j'ai enfin ma réponse pourquoi la question de la guerre et de la paix ne concerne plus le citoyen français et pourquoi les médias n'en parlent plus.

Il faudrait également présenter les pages passionnantes sur la crise financière, les défis auxquels sont confrontés les gouvernants de « gauche » avec la crise dite financière, Rémy Herrera propose le terme de « *capital fictif* » ce qui ne veut pas dire irréal mais qui peut jouer à des jeux spéculatifs à cause des multiples mécanismes de « *crédit* ». C'est tout à fait éclairant et expliqué à la fois d'une manière théorique (marxiste) et très concrète. C'est même parfois très drôle surtout quand il s'agit de décrire les collègues économistes et la manière dont ils aboutissent à un véritable déni de réalité. En tous les cas, lisez le, ce sera peut-être la première fois où vous aurez la chance d'avoir quelques fulgurances quand vous entendrez les économistes de choc vous raconter n'importe quoi sur un plateau de télé, ou madame Lagarde au meilleur de sa forme.

Mais le plus passionnant de ce livre et je vous laisse le découvrir quand vous l'aurez acheté et lu, c'est l'analyse des politiques de « gauche » par exemple celle mise en œuvre par François Mitterrand (p.127) ou dans un tout autre genre celle de Hugo

Chavez (p.169) ou encore le modèle brésilien de Lula. En commençant au titre des leures de gauche par Obama. Rémy ne leur passe rien... Même Chavez même s'il réserve légitimement l'essentiel de la critique à Obama..; et Mitterrand...

C'est un livre, on le voit, essentiel, je dois dire que j'ai presque envie de vous conseiller la lecture à la manière dont Althusser proposait de lire le livre I du Capital de Marx, en sautant toute la première partie sur la valeur où Marx avait été trop inspiré par Hegel, et de passer directement à l'analyse de la plus value. Dans le cas du livre de Rémy Herrera, il s'agirait de passer directement à l'analyse de la crise systémique, c'est à dire la deuxième partie, l'analyse des politiques de gauche intitulé : « *Pratique : La gauche, c'est par où déjà? tourner trois fois à droite...* » (p.102). Un régal... Mais je n'ai jamais été d'accord avec la méthode de lecture recommandée par Althusser et je crois que la plus value doit être comprise à partir de l'analyse de la valeur. En ce qui concerne le livre de Rémy Herrera si l'on ne le lit pas depuis le début, malgré la difficulté des deux premiers chapitres, on perdra ce qui fait l'originalité de ce travail. Rémy Herrera est incontestablement un chercheur qui maîtrise autant sinon plus que bien de ses collègues universitaires les formalisations mathématiques (il nous les économise, rassurez-vous) et tout l'appareillage pseudo-scientifique, et il les combat de l'intérieur ; il en démontre la non scientificité avant de leur dire : maintenant parlons clair vous faites de la politique et une politique réactionnaire parce que le capitalisme que vous prétendez soutenir n'est qu'une force réactionnaire et à ce titre destructrice : un autre capitalisme n'est pas possible.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Le projet marocain de régionalisation : défis et perspectives, quelle autonomie pour quelle région ?**
REMALD n° 71/2011
- **Quel modèle de régionalisation pour le Maroc ?**
REMALD n° 71/2011
- **La régionalisation marocaine et les modèles étrangers**
REMALD n° 71/2011
- **Régionalisation et développement. L'expérience marocaine**
REMALD n° 71/2011
- **Compétitivité fiscale. Quelle place pour le Maroc ?**
CMC /lettre n° 221- janvier 2011
- **Le Système Fiscal Marocain. La perception des opérateurs**
CMC /lettre n° 221-janvier 2011
- **Réforme des collectivités territoriales. Une autre décentralisation**
La Revue Administrative n° 379/janvier – février 2011
- **Montée des émergents ou déclin de l'Occident ?**
Problèmes Economiques n° 3018/27 avril 2011
- **Banques centrales : entre stimulation monétaire et stabilité financière**
Problèmes Economiques n° 3018/27 avril 2011
- **Zone euro : solidarité ou éclatement ?**
Problèmes Economiques n° 3018/27 avril 2011
- **Crise de la dette publique. Vers une montée du risque dans le financement des collectivités territoriales ?**
Revue Banque n° 733/février 2011
- **Les normes internationales d'audit**
Gestion et Finances publiques n°3-4/mars-avril 2011
- **Circulaires sur les principes d'organisation du contrôle fiscal**
Gestion et Finances publiques n°3-4/mars-avril 2011
- **Paradis fiscaux : les outils de lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises**
Gestion et Finances publiques n° 3-4/mars-avril 2011
- **L'optimisation des ressources des collectivités territoriales**
Gestion et Finances publiques n°3-4/mars-avril 2011
- **Le trading haute fréquence : une innovation dangereuse**
Cahiers Français n° 361/mars-avril 2011
- **Quel rôle pour les banques centrales ?**
Cahiers Français n° 361/mars-avril 2011
- **Comment réguler les « trous noirs » de la mondialisation financière ?**
Cahiers Français n° 361/mars-avril 2011
- **La taxation des activités financières : modalités et objectifs**
Cahiers français n° 361/mars-avril 2011
- **Les femmes dans l'administration en 2050**
La revue Administrative n° 380/mars – avril 2011
- **Pourquoi tant de crise ?**
Alternatives Economiques n° 87/ 1^{er} trimestre 2011
- **Comment sauver la finance de ses crises ?**
Alternatives Economiques n° 87/ 1^{er} trimestre 2011
- **Les produits dérivés au cœur de la crise**

- **Les rapports annuels de performance de l'Etat français**
Revue Française de Comptabilité n°
439/janvier 2011
- **Les retenues sur pensions**
Revue Française de Comptabilité n°
439/janvier 2011
- **La recherche en comptabilité vue de l'Autorité des normes comptables : des « états généraux » en quête de révolution**
Revue Française de Comptabilité n°
439/janvier 2011
- **La nouvelle notion d'abus de droit fiscal**
Revue Française de Comptabilité n°
439/janvier 2011