

# REPERES

Revue électronique bimestrielle de la Trésorerie Générale du Royaume

N° 1 – SEPTEMBRE 2004

## EDITORIAL

### FOCUS

- ▶ Politique monétaire : Bank Al Maghrib rénove ses instruments d'intervention

### TRESOR PUBLIC

- ▶ la comptabilité publique et la réforme
- ▶ la réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique

### FINANCES PUBLIQUES

- ▶ le jugement des comptes des comptables publics : les garanties des procédures et la gouvernance locale
- ▶ les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- ▶ le retour des déficits publics
- ▶ déficit budgétaire : le FMI met en garde le Maroc
- ▶ bonne gouvernance contre bon gouvernement
- ▶ le FMI : le Maroc et la croissance économique

### BANQUE

- ▶ Rapport de Bank Al Maghrib : politique monétaire, une surliquidité persistante
- ▶ le rôle des banques centrales dans la stabilité financière

### N.T.I.C ET G.R.H

- ▶ vers l'e -ministère
- ▶ la réforme de l'Etat passe par le développement de l'administration électronique
- ▶ l'administration est elle surdiplômée ?
- ▶ la rémunération au mérite introduite dès cette année : les fonctionnaires ont ouvert la brèche
- ▶ les fonctionnaires découvrent la rémunération au mérite

### CHRONIQUE

- ▶ une fable héroïque : le chat de Bercy

### CONTACTS

Vos remarques, suggestions et commentaires peuvent être adressés au Service de la Documentation.  
E -mail : [doc@tgr.mfie.gov.ma](mailto:doc@tgr.mfie.gov.ma) tel : 037.77.06.06 poste 161

## EDITORIAL

*Le Service de la Documentation de la Trésorerie Générale du Royaume met à la disposition du personnel de l'Institution le premier numéro de la Revue électronique « Repères » dont il assurera désormais la publication. sur Intranet.*

*Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la réalisation du plan d'action stratégique du Service dont l'une des ambitions est d'enrichir le Site Intranet de la TGR afin de contribuer au renforcement de la politique de communication interne et de faire parvenir à nos lecteurs, où qu'ils soient, une compilation des meilleurs articles parus dans les périodiques reçus ou en ligne.*

*C'est dans cet esprit que cette revue fait appel à des sujets d'actualité qui mettent l'éclairage sur des domaines qui sont du ressort de la TGR, notamment les métiers du Trésor public et des finances publiques. Sont également mis en exergue des thèmes qui interpellent directement la TGR tels que la politique économique du pays ou l'activité bancaire. Une rubrique thématique qui traite des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que des modes de gestion des ressources humaines apporte un édifice complémentaire aux rubriques de base de la Revue.*

*Le Service de la Documentation, conscient que ce projet ne peut atteindre son optimum sans la contribution de tous, souhaiterait accueillir, à cœur ouvert, des critiques, des commentaires et des propositions susceptibles d'améliorer et d'enrichir le contenu de cette revue.*

*Bonne lecture*

*Le Service de la Documentation*

# FOCUS

## **POLITIQUE MONETAIRE : BANK - AL - MAGHRIB RENOVE SES INSTRUMENTS D 'INTERVENTION**

Extrait du Site de Bank Al Maghrib / Juillet 2004

Parallèlement à la libéralisation de l'activité bancaire et au renforcement de la réglementation prudentielle, Bank Al-Maghrib a rénové les instruments de la politique monétaire.

Mettant fin au refinancement des banques en dehors du marché monétaire, elle a adopté de nouvelles procédures d'intervention. Ainsi, les interventions de Bank Al-Maghreb consistaient, d'une part, en l'octroi d'avances à sept jours sur appels d'offres d'avances à cinq jours à l'initiative des banques et accessoirement, d'avances à 24 heures et, d'autre part, en la réalisation d'opérations fermes d'achat ou de vente de Bons du Trésor sur le marché secondaire en guise de mécanisme de réglage de la liquidité.

Ce mécanisme a été renforcé en ouvrant la possibilité pour la Banque centrale d'effectuer des opérations de reprises de liquidités à taux fixes et de recourir aux opérations de swap de change .

Les taux des avances à sept jours sur appels d'offres et des avances à cinq jours à l'initiative des banques représentaient, respectivement, les taux directeurs plancher et plafond entre lesquels Bank Al Maghrib visait à maintenir le taux interbancaire.

En vue d'adapter le dispositif monétaire au contexte de surliquidité, qui tend de devenir structurel, Bank Al Maghrib a institué une facilité de dépôt à 24 heures, assortie d'un taux fixe, ainsi que des reprises de liquidités à sept jours sur appels d'offres à taux variables. Elle a, en outre, procédé à un réaménagement du cadre de la Politique monétaire en reclassant ses interventions en trois catégories :

- les avances à sept jours sur appels d'offres, qui constituent la principale source de refinancement des banques et dont le taux de rémunération représente le taux directeur de Bank Al Maghrib ;

- les mécanismes de réglage fin de la liquidité visant à maintenir le taux interbancaire à un niveau proche du taux directeur des avances à sept jours sur appels d'offres.

Ainsi, en période de resserrement de la situation de la liquidité et de risque d'écart significatif vers le haut du taux interbancaire par rapport au taux directeur des avances à sept jours sur appels d'offres, Bank Al Maghrib peut, ainsi, injecter des liquidités en effectuant des opérations d'open market (achat ferme de Bons du Trésor) et/ ou des swaps de change (achat de devises au comptant assorti d'une vente de devises à une échéance et à un taux de change prédéterminés).

En période d'abondance de liquidités et de risque d'écart significatif vers le bas du taux interbancaire par rapport au taux directeur, Bank Al-Maghrib peut retirer des

# FOCUS

liquidités en procédant à des opérations d'open market (vente ferme de Bons du Trésor), des swaps de change (vente de devises au comptant assortie d'un rachat de devises à une échéance et à un taux de change prédéterminés) et/ou des reprises de liquidités à sept jours sur appels d'offres à taux variables.

Les avances à cinq jours et la facilité de dépôt à 24 heures, à l'initiative des banques, dont les taux respectifs (taux directeur majoré de 100 points de base et taux directeur minoré de 100 points de base) représentent les limites maximum et minimum du corridor à l'intérieur duquel le taux interbancaire doit normalement fluctuer, étant entendu que la Banque centrale vise à le maintenir le plus proche possible du taux directeur des avances à sept jours sur appels d'offres.

Ce dispositif est complété par la possibilité ouverte pour la Banque centrale de recourir au relèvement du ratio de la réserve monétaire en vue de geler durablement les excédents de liquidités si ces derniers tendent à s'amplifier.

# TRESOR PUBLIC

## LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET LA REFORME, Jean BASSÈRES\*

Extrait de la Revue Française des  
Finances Publiques n° 76, nov.2001

### I / LE SYSTÈME COMPTABLE ACTUEL :

#### A- Un système robuste qui a efficacement répondu aux exigences fondamentales de la sphère publique

La comptabilité de l'État, telle qu'elle existe depuis 1970, repose sur l'enregistrement quotidien des opérations de recettes et de dépenses selon un classement identique à celui figurant dans la loi de finances et sur leur « réflexion », en fin d'année, dans des comptes de charges, de produits et de bilan. Cette approche, conjuguée avec une centralisation, également quotidienne, de la trésorerie de l'État à la Banque de France, présente de nombreux avantages.

Elle concilie tout d'abord, quasiment en temps réel, la déconcentration de l'exécution administrative entre plusieurs milliers d'intervenants (les ordonnateurs et les comptables publics et l'unité financière de l'État. Cette organisation permet ainsi de mettre à la disposition des décideurs publics des outils de « reporting » et de pilotage performants. Ainsi par exemple, la « situation hebdomadaire », adressée chaque semaine au ministre de l'Économie et des Finances et aux commissions des assemblées parlementaires, donne des indications précises sur l'évolution au cours de la semaine et cumulées depuis le 1er janvier de l'année, des dépenses et des recettes, du niveau d'exécution budgétaire, des modalités de financement de la trésorerie et de la situation de la totalité des disponibilités de la « sphère État ». D'autres situations, rendues publiques, comme la « Situation Mensuelle Budgétaire » ou la « Situation Résumée des Opérations du Trésor » affinent ces informations.

À la clôture de l'exercice, la « réflexion » dans la comptabilité patrimoniale de l'État des opérations enregistrées tout au long de l'année dans la comptabilité budgétaire permet d'établir un compte de résultat et un bilan dans les formes prévues par le « plan comptable général ». Ainsi les documents de synthèse présentés par l'État dans le « Compte Général de l'Administration des Finances » (CGAF) font-ils faire apparaître plusieurs types de résultats, des résultats budgétaires (dont le solde d'exécution des lois de finances) et le résultat patrimonial de l'État qui correspond à la différence entre les comptes de produits et de charges, comme dans la comptabilité d'entreprise.

L'originalité de cette construction comptable tient au fait qu'elle associe un suivi budgétaire en cours d'année avec une présentation patrimoniale en fin d'exercice. L'apparente complexité qui en résulte est parfois critiquée alors même que depuis trente ans elle fait la preuve de son efficacité. Par rapport à des choix d'organisations administratives rencontrées à l'étranger, qui conduisent à un plus grand morcellement de la fonction comptable, ce système se révèle très performant notamment par sa capacité à reconstituer en « temps réel » l'unité financière de l'État

# TRESOR PUBLIC

## **B- Un système qui a toujours fait preuve d'une grande capacité d'adaptation**

Si l'organisation de la comptabilité de l'État est fondamentalement soutenue par l'approche budgétaire, les préoccupations d'ordre patrimonial sont devenues au fil des ans de plus en plus prégnantes. Certaines d'entre elles ont pu être satisfaites grâce à la capacité d'évolution du système. En témoignent, l'alignement, en 1988, de la nomenclature comptable de l'État sur celle du « plan comptable général » applicable aux entreprises ou, plus récemment, les innovations introduites dans le « CGAF » et les progrès accomplis dans la reddition des comptes.

Depuis 1999, en effet, des principes de comptabilité d'exercice sont progressivement introduits dans la comptabilité de l'État afin de mieux décrire ses actifs et ses passifs en termes de droits et obligations, et de rattacher ces derniers à la période comptable au cours de laquelle ils sont nés.

C'est ainsi que les opérations liées à la dette sont désormais traduites en « droits constatés ». Tous les frais financiers nés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice, y compris ceux qui seront à payer ultérieurement - les « intérêts courus non échus » -, sont traités comme des charges de l'exercice ; parallèlement, les « intérêts payés d'avance » en sont exclus, tandis que les primes et décotes sont étalées sur la durée de vie des emprunts. De même, la partie des créances fiscales qui ne sera vraisemblablement jamais recouvrée fait aujourd'hui l'objet de provisions de manière à retracer, en fin d'année, la valeur probable des encaissements attendus. Dans le même esprit, la TVA est comptabilisée en rattachant à l'exercice N, la TVA versée en janvier N+1 par les assujettis et les remboursements effectués par l'État en janvier et février N+1 au titre de l'année N. En outre, s'agissant des actifs immobiliers, les travaux de valorisation du « Tableau Général des Propriétés de l'État » (le TGPE est un outil qui recense tous les immeubles possédés par l'État) effectués par la direction générale des impôts en 1996 ont permis d'introduire dans le poste « immobilisations corporelles » du bilan, des données aussi exhaustives que possible sur les immeubles administratifs. Pour les actifs financiers, la rubrique « dotations et participations » a, de son côté, fait l'objet d'un reclassement plus rationnel, distinguant le secteur non marchand du secteur marchand, ce dernier étant désormais valorisé sur la base des comptes consolidés. Enfin, toujours dans le souci d'améliorer la transparence et la sincérité des comptes, une annexe du CGAF publie certains engagements financiers « hors bilan » de l'État, comme ceux liés à l'épargne - logement ou aux garanties octroyées à des entreprises au titre de l'assurance extérieure.

Parallèlement à ces travaux, l'ensemble des procédures de centralisation et d'arrêtés des écritures a été revu de manière à accélérer la reddition des comptes en fin d'exercice. Ces démarches, qui se sont traduites par une réduction progressive de la durée de la période complémentaire et des délais de production du CGAF, ont permis d'arrêter, dès le 26 janvier 2001 le solde d'exécution budgétaire 2000, alors que, pour la gestion de 1994, ce solde n'avait été connu que le 8 mars 1995. Il est toutefois vraisemblable qu'il ne sera pas possible, dans l'organisation actuelle des circuits comptables, de réduire davantage ces délais. Aussi les efforts

# TRESOR PUBLIC

portent-ils désormais sur l'accélération de la production, à la Cour des comptes, des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat .

## **c- Un système qui doit s'inscrire dans le mouvement général de réforme des comptabilités publiques**

### **a- Un système inadapté aux nouvelles attentes de la gestion publique**

La comptabilité générale de l'État, établie conformément aux principes fixés par l'ordonnance de 1959, n'a pas été conçue pour fournir directement des informations sur sa situation patrimoniale. Ainsi, les dotations aux provisions sur les créances fiscales sont calculées à partir de données statistiques, les charges et les produits ne sont pas systématiquement rattachés à l'exercice, la pratique de l'amortissement des immobilisations n'est pas généralisée, le recensement des risques et des engagements « hors bilan » reste encore incomplet. La comptabilité de l'État, malgré son évolution, ne permet pas ainsi de rendre compte suffisamment de la gestion, de ses coûts et de mesurer les résultats atteints. Elle ne constitue donc pas encore un véritable outil de pilotage de la gestion publique.

### **b- Un mouvement général de réforme des comptabilités publiques**

On observe depuis plusieurs années, une tendance générale au rapprochement des comptabilités publiques vers les concepts de la comptabilité du secteur privé, consacrant ainsi le passage d'une logique de flux à une logique de stocks. Il existe en France un mouvement similaire. En témoignent la modernisation, sous l'égide de la direction générale de la Comptabilité publique et des ministères concernés, des cadres budgétaire et comptable, des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux ou des organismes de Sécurité sociale (...).

Ce mouvement existe aussi à l'étranger. La plupart des pays de l'OCDE s'efforcent de mettre en place une comptabilité patrimoniale, voire de développer celle qui existe déjà en étendant le principe des « droits constatés » à l'ensemble de la sphère budgétaire et comptable.

Quelle que soit l'approche retenue, toutes ces réformes ont en point commun de rechercher l'amélioration de la qualité de la gestion du secteur public par la connaissance des coûts et la mesure de la performance. Elles s'inscrivent de plus en plus dans le sens des préconisations formulées par deux instances internationales : l'IFAC (organisme non gouvernemental regroupant les associations d'experts comptables des pays de l'OCDE) qui a constitué un « comité secteur public » chargé d'élaborer des projets de normes comptables aux secteurs publics et le « groupe Intersecrétariats » des organisations internationales réunies autour de l'ONU (FMI, OCDE, Eurostat) qui a élaboré les normes du système européen des comptes nationaux, dont les concepts, bien qu'orientés vers la production des synthèses économiques et statistiques, dans l'optique de la comptabilité nationale, incitent également à l'évolution et au rapprochement des comptabilités publiques.

# TRESOR PUBLIC

Les innovations comptables introduites dans le CGAF s'inscrivent dans ce mouvement général de modernisation des comptabilités publiques. Les nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances permettront d'aller plus avant en dotant l'État d'un système comptable articulé autour d'une comptabilité d'exercice et orienté vers l'appréciation de la performance.

## II / L'INCIDENCE DE LA LOLF SUR LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

### A- L'organisation du nouveau système comptable

#### a- Des principes affirmés pour des exigences accrues

La LOLF (du 1er Août 2001) a consacré tout d'abord le principe de sincérité des comptes. Absent de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ce principe trouvait à s'appliquer dans toutes les comptabilités, celles des entreprises (...), comme celles des entités publiques autres que l'État. À l'étranger également, de nombreux pays ont introduit ce principe pour les comptes publics. Toutes ces raisons ont donc conduit le législateur à inscrire ce principe dans la loi organique et à aligner l'État sur le droit commun comptable (...).

La LOLF a, par ailleurs, jeté les bases de la nouvelle organisation comptable de l'État. À la différence de l'ordonnance de 1959 qui retenait un seul mode d'enregistrement budgétaire et comptable, celui de l'encaissement, pour les recettes, et celui du visa, pour les dépenses, le nouveau texte organique s'est clairement déterminé pour une approche duale distinguant le budget de la comptabilité. Ainsi est maintenue une logique de « caisse » pour le suivi de l'exécution budgétaire et adoptée une logique de « droits constatés » pour la tenue de la comptabilité générale, cette dernière devenant l'élément central des outils comptables de l'État duquel dérivent les autres comptabilités, la comptabilité budgétaire et la comptabilité de gestion des programmes.

Enfin, la LOLF devient plus exigeante encore sur les informations comptables que l'État aura à fournir, en fin d'année, dans ses documents de synthèse. Le dernier alinéa de l'article 54 précise notamment que « sont joints au projet de loi de règlement, le compte général de l'État (nouvelle appellation du CGAF), qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice ». En outre, partant du constat que la « déclaration de conformité », rendue par la Cour des comptes, entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'État n'était pas suffisante pour attester de la sincérité des comptes, le législateur a confié à cette dernière une mission générale de « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées » (cf. article 58-5°).

#### b- Un système comptable à trois composantes

- La comptabilité générale : le pivot du système comptable

La comptabilité générale de l'État s'inscrit désormais dans une logique de comptabilité



# TRESOR PUBLIC

d' exercice « (...) fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations », les opérations étant « prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement » (1<sup>o</sup> alinéa de l'article 30). La comptabilité générale de l'État rejoint ainsi le droit commun comptable.

Cette comptabilité d'exercice qui constituera le pivot du système comptable de l'État doit donner une connaissance précise de la situation financière de l'État, au travers des flux de créances et de dettes, et donc d'apprécier la sincérité des comptes de l'État.

- La comptabilité budgétaire

Une comptabilité budgétaire poursuit traditionnellement un double objectif. Elle doit tout d'abord permettre de suivre la consommation des autorisations (annuelles et pluriannuelles) données chaque année par le Parlement ; tel est le but de la comptabilité des engagements. Elle doit aussi retracer l'exécution des titres, ordonnances et mandats émis par les ordonnateurs. La LOLF ne traite expressément que de ce second aspect de la comptabilité budgétaire pour en fixer les principes d'enregistrement (cf. article 28). La LOLF à cet égard n'apporte pas de changement par rapport aux pratiques actuelles. Comme dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, elle retient une logique de « caisse », mais elle en simplifie les modalités d'application en ne distinguant plus comme auparavant les dépenses avant ou après ordonnancement et en retenant comme fait générateur le paiement et non plus le visa du comptable. À l'avenir, « les recettes (seront) prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public », tandis que « les dépenses (seront) prises en compte au titre du budget au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires, toutes les dépenses devant être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance ».

Fidèle à la logique de « caisse », le législateur a supprimé, pour les ordonnateurs, la période complémentaire. Désormais cantonnée dans « une durée qui ne peut excéder vingt jours » (article 28), la période complémentaire est réservée à la comptabilisation des opérations budgétaires par le comptable public. Seule la promulgation d'une loi de finances rectificative au cours du dernier mois de l'année civile peut déroger à ce principe et autoriser les ordonnateurs à exécuter « les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit au cours de cette période complémentaire ».

La nouvelle loi organique, pour parfaire la sincérité des résultats budgétaires, encadre strictement l'utilisation des « comptes d'imputation provisoire ». Il s'agit de comptes qui sont utilisés pour enregistrer provisoirement des recettes ou des dépenses dans l'attente d'informations complémentaires permettant leur imputation définitive dans les comptes de charges ou de produits. Le dernier alinéa de l'article 28, précise à cet effet que « les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire » tout en admettant que « le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans (le compte général de l'État) ». Il existe

# TRESOR PUBLIC

en effet une différence de nature entre les comptes de dépenses pour lesquels il est difficilement concevable de ne pouvoir déterminer à qui et pourquoi l'on paye, et les comptes de recettes, qui peuvent enregistrer des versements sans que le motif du paiement, voire la partie venante, soit immédiatement identifiable.

## • La comptabilité de gestion

Outre une comptabilité générale et une comptabilité budgétaire, l'État doit également mettre en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts de différentes actions engagées dans le cadre des programmes » (article 27).

Il n'existe pas aujourd'hui, au niveau des comptes de l'État, de comptabilité analytique et de gestion articulée à la comptabilité générale qui permette d'alimenter, à partir d'une donnée comptable, différents axes analytiques, tels que la comparaison des coûts d'un même type de services entre plusieurs ministères (ou à l'intérieur d'un même ministère) ou l'agrégation des charges par nature de dépenses. Certains ministères et établissements publics ont bien mis en œuvre des comptabilités analytiques et de gestion, mais celles-ci répondent à des besoins spécifiques et sont déconnectées de la comptabilité générale de l'État.

La comptabilité générale, qui permettra d'établir des comptes de charges par ministères, ne répondra qu'à une partie des besoins : elle ne résout pas la question essentielle de l'imputation des coûts, notamment des coûts de personnel, qui devront être répartis par axe d'analyse des coûts. En outre, la mesure de performance des administrations passera également par le développement d'indicateurs non financiers. Mais pour autant, le gestionnaire verra son système d'information largement irrigué par les données financières provenant des données issues de la comptabilité d'exercice.

Au surplus, il importe d'insister sur le fait que ces outils d'analyse et de mesure des coûts devront être suffisamment souples pour s'adapter aux évolutions de périmètre qui ne manqueront pas d'affecter les programmes, soit évidemment d'initiative gouvernementale, mais également d'initiative parlementaire, conformément à l'article 47 de la LOLF qui précise que la notion de charge au sens des articles 34 et 40 de la Constitution ne s'entend qu'au niveau de l'unité de regroupement des programmes qu'est la mission. Il en résulte que des services, dont les attributions ou les modes d'intervention seraient proches, devront s'efforcer de se doter de conventions et de normes de calcul aussi cohérentes que possibles.

## **B- La mise en œuvre**

### **a- Un comité des normes pour la comptabilité publique**

L'introduction des principes de régularité, de sincérité et de fidélité dans la comptabilité de l'État suppose au préalable la définition d'un « référentiel comptable » qui ne devra se distinguer des « règles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités » de l'action de l'État (article 30, al. 2). En effet, contrairement aux idées reçues, les normes comptables du secteur privé ne sont pas toutes transposables à des entités non marchandes.

# TRESOR PUBLIC

Que signifie, par exemple, la notion de « compte de résultat » pour un responsable d'administration publique dans la mesure où, contrairement aux entreprises, il n'y a pas de corrélation directe entre les charges consommées et les produits reçus (absence de notion de chiffre d'affaires). On pourrait également évoquer la matière fiscale qui n'est traitée dans la comptabilité d'entreprise que du point de vue du débiteur et non de celui du créancier. Il faudra donc concevoir des normes nouvelles pour préciser les modalités de comptabilisation et de dépréciation éventuelle des créances fiscales. De la même façon, la question récurrente du traitement comptable des dépenses d'intervention et des subventions d'investissement versées, assimilées en comptabilité privée à des charges, devra trouver une réponse adaptée à la nature même de l'activité d'une entité publique, question qui illustre une des différences entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

Les conditions de l'élaboration des règles comptables de l'État ont été précisées dans la loi organique. Elles devront être établies « après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées » (article 30, al. 3). Le parlement a, en effet, considéré que cette tâche n'incombait ni au contrôlé, le Gouvernement et les administrations, ni au contrôleur, la Cour des comptes, mais devait incomber à une instance indépendante, composée de spécialistes de la matière comptable.

Désireux de pouvoir lancer le plus vite possible les travaux de modernisation comptable souhaités par la LOLF, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances pour 2002 un article fixant la composition et les conditions de fonctionnement du « Comité des normes de comptabilité publique ». Sans préjuger du vote du parlement, il est d'ores et déjà acquis que ce comité devra rassembler outre des responsables du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, des représentants de la Cour des comptes, du Conseil national de la comptabilité, des professions et des métiers comptables, ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine de la comptabilité et de la gestion.

## **b- Des structures de projet en cours de mise en place**

Pour mener à bien la réforme du système comptable dans les délais prévus par la loi organique, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a créé deux missions placées sous l'autorité conjointe de la directrice du Budget et du directeur général de la Comptabilité publique.

La première de ces deux missions, appelée « mission normes » sera chargée d'élaborer le nouveau référentiel comptable de l'État avant de le présenter pour avis au « Comité des normes pour la comptabilité publique » et de le soumettre, in fine, à l'appréciation du « Conseil national de la comptabilité » en tant qu'instance supérieure de normalisation comptable.

Ses travaux s'engageront selon trois axes :

- l'élaboration d'un cadre conceptuel, ou exposé des motifs, qui précisera les considérations et les orientations suivies pour bâtir le nouveau plan comptable de l'État ;

# TRESOR PUBLIC

- la proposition d'un plan organisé des normes constituant le plan comptable ;
- la présentation des schémas de documents de synthèse.

Les études seront conduites en concertation avec les différents partenaires concernés du ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie.

La seconde équipe, dénommée « mission de modernisation comptable » aura pour tâche de mettre en œuvre le volet comptable de la LOLF. Elle aura à ce titre à faire des propositions sur l'architecture d'ensemble du nouveau système (articulations entre le budget, les comptabilités et les restitutions d'informations) et sur l'organisation du réseau des comptables publics (rôle de l'Agence Comptable Centrale du Trésor, de la Paierie générale du Trésor, rôle du TPG en tant que comptable principal de l'État, rôle des trésoriers et des receveurs des administrations financières, etc.). Elle aura également à engager une réflexion, ouverte et sans tabou, avec tous les partenaires concernés, sur les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable public. Elle devra aussi travailler en liaison étroite avec la « mission normes », afin de décliner sur le plan réglementaire et procédural les règles comptables qui auront été arrêtées. Enfin, elle accompagnera la mise en œuvre de la réforme tant au sein du réseau du Trésor public qu'auprès des autres partenaires.

Ces travaux conceptuels ne sauraient être déconnectés des questions informatiques. Ils seront conduits en liaison étroite avec tous les responsables des projets concernés, aussi bien ceux qui existent déjà comme ACCORD, pour la dépense, ou COPERNIC, pour les impôts, que ceux qui seront très prochainement ouverts, par exemple sur la refonte des applications de comptabilité ou sur le TGPE.

## **III / LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU RÔLE DU COMPTABLE PUBLIC**

### **A- Le comptable public, garant des principes comptables**

Au terme de l'article 31, « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles (comptables). Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ». La définition ainsi donnée du rôle du comptable public tend à rapprocher sa fonction de celle qui est désormais confiée aux experts comptables privés. Dans ces conditions, et, à l'instar de ce que l'on peut observer depuis quelques années dans les entreprises, on peut imaginer que le rôle du comptable public s'articulera autour de trois axes principaux.

Il devra, tout d'abord, comme le lui demande la loi organique, s'assurer de l'application effective des principes comptables. Par exemple pour le principe de l'indépendance des exercices, le comptable public devra s'assurer, à partir du fait générateur communiqué par les gestionnaires, que toutes les charges et que tous

# TRESOR PUBLIC

les produits sont effectivement rattachés à l'exercice. De même, s'agissant du principe de prudence, il appartiendra au comptable public de veiller à ce que toutes les charges probables soient bien constatées et que seuls les produits certains soient pris en compte. Il en ira de même pour l'enregistrement des immobilisations et de leur dépréciation.

En vue d'assurer l'auditabilité et de permettre la certification des comptes, le comptable public devra également garantir l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie. Pour cela, il aura à participer au contrôle interne du système d'information financier et comptable. Il lui faudra, notamment, analyser la façon dont les circuits sont organisés pour produire une information fiable. Il devra s'assurer que toutes les données ont bien été enregistrées dans le système d'information, pour cela, il est vraisemblable qu'il devra vérifier leur réalité au travers de réalisations d'inventaires physiques ou de « circularisations » auprès des fournisseurs ou d'autres tiers.

Enfin, le comptable public aura à veiller à ce que toutes les informations enregistrées et validées dans le système financier et comptable soient disponibles, dans des délais et sous des formes préalablement convenues, pour les différents utilisateurs: gestionnaires, MINEFI, Cour des comptes, commissions parlementaires, etc. Cette tâche de « reporting » revêt une place particulièrement importante au moment où la loi organique affiche sa volonté d'accroître la responsabilité des gestionnaires en leur demandant d'établir des projets et des rapports annuels de performance.

## **B- Le comptable public et le contrôle de la dépense**

L'utilisation d'outils de gestion intégrés, comme ACCORD, liée avec la mise en place d'une comptabilité d'exercice et la certification des comptes par la Cour des comptes, conduiront à revoir les modes d'intervention du comptable public et du réseau du Trésor public.

Il faudra engager une réflexion sur l'articulation entre le rôle du comptable public en tant que « payeur » et son rôle nouveau en tant que garant de la qualité comptable. Il y aura lieu également de rationaliser la chaîne des contrôles de manière à éviter les doubles emplois. Il sera ainsi nécessaire de revoir, en ce domaine, les attributions qui reviennent respectivement aux ordonnateurs qui se voient confiés des responsabilités accrues, aux contrôleurs financiers, aux comptables publics et à la Cour des comptes dans sa double attribution de juge des comptes de gestion des comptables publics et de certificateur des comptes de l'État. De même, les méthodes de contrôles devront évoluer, s'orienter vers un « contrôle hiérarchisé » plus ciblé en fonction des enjeux et de l'importance de la dépense.

Enfin, il faudra s'interroger sur l'adaptation de l'organisation actuelle du réseau du Trésor public au niveau ministériel comme au niveau déconcentré.

# TRESOR PUBLIC

## LA REFORME BUDGETAIRE ET LES ATTENTES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Bernard ABATE<sup>(\*)</sup>, RFFP n°77, Mars 2002.

### LES ENJEUX DU MODÈLE BUDGÉTAIRE

La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 va-t-elle permettre d'évoluer d'un budget centré sur les moyens à un budget orienté vers les résultats de l'action de l'État ? Examinons cette question à l'aune de quatre critères.

#### **Premier critère : les dispositifs prévus pour les futurs budgets permettront - ils de mettre en évidence l'efficacité des actions de l'État**

On entendra par efficacité à la fois les bénéfiques finals retirés des politiques de l'État (l'efficacité socio-économique), la qualité des prestations réalisées pour l'accomplissement de ces politiques (qualité de service) et l'optimisation des moyens qui leur sont *consacrés* (efficacité de la gestion des moyens).

Cette première question est plus complexe qu'il n'y paraît parce qu'elle oblige à relier deux séries de facteurs qui ne se correspondent pas forcément terme à terme: les buts des politiques et les résultats atteints d'une part, les actions mises en œuvre pour atteindre ces buts et leur coût d'autre part.

À petite échelle, on peut décrire un enchaînement linéaire de buts et de moyens mis en œuvre: je conçois une opération, je la réalise et j'observe si le résultat obtenu correspond à l'intention et au devis initial. À l'échelle d'une très grande organisation comme l'État, ce n'est plus possible parce que l'organisation de moyens mise en place au fur et à mesure de la prise en charge de nouvelles politiques, n'obéit pas à un plan simple reliant chaque finalité à un ensemble de moyens.

Les structures existantes (directions d'administration centrale, directions départementale ou régionales, services répartis sur le territoire, établissements publics...) exécutent fréquemment plusieurs politiques. Cette organisation peut permettre de réunir les compétences de métiers nécessaires pour différentes tâches, de faire des économies d'échelle, de réaliser des synergies intéressantes entre domaines d'action voisins, etc.

Il est cependant nécessaire, pour juger les résultats et en tirer les conséquences sur le choix des actions, de mettre au clair la correspondance entre les buts poursuivis et les moyens employés.

Une première voie de solution consisterait à vouloir bâtir un budget par objectifs. En partant d'une liste d'objectifs des politiques de l'État, on chercherait à rattacher à chacun de ces objectifs l'ensemble des moyens qui y contribuent quel que soit leur localisation dans l'organisation administrative. Cette voie a été tentée dans les années 1970 avec l'entreprise de « Rationalisation des choix budgétaires » qui n'a jamais pu déboucher dans la vie budgétaire réelle.

---

(\*) Auteur de La nouvelle gestion publique, LGDJ, 2000, collection Systèmes.

# TRESOR PUBLIC

La « Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) » à l' américaine dont elle s'inspirait a également dû être rapidement abandonné. La raison de ces échecs était qu'une autorisation de dépense devant nécessairement être accordée à un acteur administratif identifié, son éclatement entre de multiples services est impossible.

C'est donc une autre voie qui est empruntée par la loi organique. Faute de pouvoir mettre des autorisations budgétaires en face de chaque objectif, on demande à l'administration de décrire des groupes d'activités cohérents - qui serviront de base aux autorisations de dépenses - et d'énoncer les objectifs qui s'attachent à chacun d'entre eux. On appellera *programmes* ces groupes d'activité relevant d'une chaîne de responsabilité administrative unique. L'autorisation de dépense sera donnée aux programmes mais le contenu des politiques poursuivies par ces programmes sera précisé et détaillé au moyen de différentes *actions* dont le coût devra être prévu et suivi.

Cette architecture est un compromis entre deux exigences -identifier les politiques et identifier les activités qui les portent-. Si l'on écarte la solution du budget par objectifs, purement analytique et parallèle au budget d'autorisation, c'est la seule à même de fonctionner.

## **Deuxième critère : la mise en évidence des résultats dans le budget permettra-t-elle effectivement d'améliorer les choix publics ?**

Cette question de l'usage effectif d'un budget orienté vers les résultats est évidemment très importante. On peut supposer qu'en étant éclairé par la mise en évidence des finalités des actions, de leur coût et de leurs résultats, le débat budgétaire pourra dépasser l'examen des moyens et porter beaucoup plus sur l'orientation à donner aux actions de l'État au regard de leur efficacité.

Pour que cette pétition de principe devienne réalité. il faut que les acteurs du débat budgétaire se saisissent des informations sur les coûts et les résultats et s'en servent pour influencer sur les décisions. Qui pourra à l'avenir jouer ce rôle ? La loi organique étant silencieuse sur ce point, passons en revue, les acteurs possibles :

### **Le Parlement**

Deux conditions techniques sont sans doute nécessaires pour que le Parlement puisse jouer ce rôle.

D'abord une condition d'organisation des débats, qui peut sembler matérielle mais dont l'expérience des budgets étrangers montre qu'elle est incontournable: il faut beaucoup plus de temps pour examiner les programmes sous l'angle de l'efficacité que pour examiner un budget de moyens. Peut-on, fût-ce en commission, examiner tous les ans tous les programmes? Ou bien faut-il imaginer une répartition sur plusieurs années et alors comment l'organiser ?

Ensuite une condition de capacité d'examen: le Parlement peut-il se passer d'un organe ad hoc d'instruction des programmes budgétaires pour tirer pleinement profit des informations qu'il recevra sur les coûts et les résultats ?

# TRESOR PUBLIC

## **Le Gouvernement**

Cela impliquerait une évolution sans doute assez importante de la procédure budgétaire telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée. Au stade de l'examen contradictoire entre le Budget et chaque ministère gestionnaire, le Budget sera-t-il investi du rôle d'examen de l'efficacité des politiques conduites ? Sinon qui ? L'analyse de l'efficacité n'est bien sûr pas absente aujourd'hui des travaux budgétaires: les arguments échangés pour justifier ou pour contester une « mesure nouvelle » ou une « économie » intègrent cette dimension. Le passage en revue, en base zéro, de l'ensemble des programmes ferait toutefois passer à une autre échelle l'examen fondé sur des critères d'efficacité. Le Budget devrait alors se voir reconnaître une légitimité suffisante dans l'organisation gouvernementale pour assumer ce rôle.

## **Les citoyens**

Les citoyens ne sont pas un acteur direct du débat budgétaire et nous ne pensons pas qu'ils le deviendront. Mais leur influence pourrait devenir beaucoup plus sensible. Si les analyses de coût/efficacité des programmes ont un sens, elles se prêteront au débat public, au-delà du débat parlementaire. Elles devront s'adresser à chaque Français, en tant que citoyen concerné par l'intérêt général des résultats obtenus, en tant qu'utilisateur intéressé à la qualité des services publics et en tant que contribuable intéressé à l'efficacité de la gestion de l'argent public.

Quelle lecture du document budgétaire sera possible pour les citoyens ? Quelle influence indirecte cela pourra-t-il exercer sur les acteurs institutionnels ? Ces questions apparaissent aujourd'hui très prospectives mais l'entrée dans la réalité des intentions de la réforme budgétaire dépend bien des réponses qui leur seront données.

## **Troisième critère : La pertinence et la fiabilité des informations sur les performances seront-elles garanties ?**

Si les projets et les rapports de performance annexés au budget pour chaque programme devaient ressembler à des rapports d'auto-justification de l'action de chaque administration, l'intention de la réforme budgétaire ne serait évidemment pas satisfaite. En prévoyant que les coûts des différentes actions composant les programmes seront suivis en comptabilité, en prévoyant qu'à chaque programme seront associés des objectifs précis dont la réalisation est mesurée, pour le passé (résultats obtenus) et pour l'avenir (cibles de résultats attendus), par des indicateurs précis dont le choix est justifié, la loi organique manifeste clairement sa volonté d'inscrire l'exposé des projets et des rapports de performance dans un cadre rigoureux.

La confirmation de cette intention dépend maintenant de deux choses : la qualité des normes qui seront fixées pour encadrer le contenu des informations associées aux programmes, la qualité des contrôles qui seront effectués. La loi organique est silencieuse sur les dispositifs de contrôle des informations relatives aux performances



# TRESOR PUBLIC

des programmes, cette matière étant donc renvoyée soit aux pouvoirs généraux des commissions des finances, qu'elles exercent avec l'assistance de la Cour des comptes, soit au pouvoir réglementaire.

Sans préjudice des dispositifs que le Parlement souhaitera mettre en place, il incombe au Gouvernement d'organiser un outil d'audit et de vérification des informations associées au programmes. Les expériences étrangères montrent que cette tâche est cruciale parce que la rigueur des informations sur l'efficacité des programmes ne peut pas être garantie sans une forte discipline. C'est une pièce entièrement nouvelle à installer dans le dispositif de préparation des lois de finances.

## **Quatrième critère : les gestionnaires seront-ils incités à conduire leurs actions en mettant au premier plan la préoccupation d'efficacité ?**

La question de la déclinaison des programmes dans la gestion quotidienne des ministères est centrale pour apprécier le degré de réalité du changement d'orientation du budget.

Le risque existe que les projets de performance ne soient que des documents de façade ne traduisant aucune inflexion dans la façon dont les activités du programme sont gérées. Pour qu'il en aille autrement, il faut que les objectifs des programmes soient déclinés en objectifs fixés aux services et placés au centre du pilotage de leur action. Il faut que les résultats atteints mobilisent pleinement l'attention des gestionnaires d'activité.

Les bénéfices attendus de la réforme budgétaire renvoient donc à une évolution du mode de gestion interne des administrations, sur laquelle il est normal que la loi organique ne dispose pas, mais qui est placée sur le chemin de sa mise en œuvre. Nous distinguons à cet égard deux points critiques : le modèle organisationnel et le modèle réglementaire.

## **L' ENJEU DU MODÈLE ORGANISATIONNEL**

Nous avons décrit le modèle dominant de notre organisation administrative comme étant une organisation qui fait dériver tous les pouvoirs et toutes les initiatives d'un centre unique: au sein d'une personne morale supposée unique - l'État-, les compétences descendent en suivant une ligne hiérarchique continue du sommet de l'État aux exécutants. Ce cadre juridique n'est plus adapté à un système de gestion qui appelle la définition de règles du jeu entre différents acteurs dont la faculté d'initiative doit être reconnue. Il fait obstacle à l'autonomie de gestion des acteurs en charge de l'exécution des politiques.

La réforme du budget agit comme un révélateur du caractère dépassé de cette organisation. En mettant au centre du contrôle démocratique du budget non plus les moyens alloués mais les finalités et les résultats attendus, la réforme tend à distinguer deux rôles dans l'État, d'une part celui de la conduite des politiques, de la définition des programmes et de la fixation des objectifs, d'autre part celui de l'exécution des programmes et de la gestion des moyens.

Un espace d'initiative et d'autonomie est ainsi dessiné au bénéfice

# TRESOR PUBLIC

des gestionnaires d'activités. La notion de budget global de programme concrétise

cette sphère de responsabilité autonome qu'il est nécessaire de reconnaître au gestionnaire. Autonomie et non indépendance: l'espace de liberté du gestionnaire lui est donné pour accomplir les objectifs du programme et en contrepartie du respect d'obligations de transparence sur les coûts et les résultats.

Cette définition des rôles appelle un mode de fonctionnement fondé sur des rapports plus globaux et contractuels que de commandement sur le détail des actes, entre les acteurs en charge de la conduite des politiques et ceux en charge de la gestion des activités.

Plusieurs traits de l'organisation de l'État contrecarrent cette évolution :

- Les sphères de responsabilité politique et d'administration sont poreuses. Au sein des administrations centrales, les fonctions de conduite des politiques et de gestion des activités sont mélangées. La confusion des rôles empêche qu'une « commande » bien définie soit adressée aux services gestionnaires des activités.

- Chaque service déconcentré pris isolément réunit difficilement les compétences nécessaires à une gestion autonome. L'entité de gestion pertinente est plutôt un réseau de service, appuyé sur sa tête de réseau et sur des services support spécialisés. Ces éléments d'organisation existent souvent mais de manière dispersée et sans se voir reconnaître d'autonomie suffisante.

La réforme budgétaire poussera -t-elle à l'évolution des modes d'organisation ? La question est posée.

## L' ENJEU DU MODÈLE RÉGLEMENTAIRE

Nous décrivons le mode dominant d'organisation des missions des administrations comme fondé sur l'application et le contrôle de règles de droit universelles et détaillées. Un édifice réglementaire touffu (lois, décrets, circulaires...) encadre tous les domaines d'action de l'État.

Ce mode d'organisation des missions est -il compatible avec l'ambition d'installer au poste de commande un pilotage des activités par les résultats attendus ?

Dans une certaine mesure, non. Confronté à deux séries de guides possibles, d'une part une réglementation détaillée assortie d'un grand nombre de contrôles de régularité, d'autre part les orientations d'un programme relatives aux objectifs poursuivis et aux résultats attendus, sans incitation particulière à les suivre, la pente naturelle et excusable du gestionnaire sera de se contenter de suivre les indications de la réglementation et d'oublier les indications du programme.

La question posée est celle du recentrage et de l'allégement des réglementations qui fixent des « obligations de moyens » au profit d'outils de pilotage qui définissent des « obligations de résultats ». L'enjeu est de faire une place suffisante à des définitions d'objectifs concrets et mesurables, évolutifs et

adaptés aux contextes locaux et personnels, aux côtés d'une réglementation

# TRESOR PUBLIC

universelle allégée des définitions trop précises et vite obsolètes des moyens employés.

Cette question, dont l'acuité est mise en lumière par la réforme du budget, continue à se poser.

La réforme budgétaire n'a pas fini d'être au premier plan des réformes de la gestion publique, à la fois parce que ses modalités d'application sont largement à inventer et parce qu'elle bouscule les autres domaines du droit administratif...

# FINANCES PUBLIQUES

## LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS : LES GARANTIES DE PROCÉDURES ET LEURS EFFETS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

Mohamed HAKAKAT (\*),  
Revue marocaine des marchés publics, mai 2003

### I/MISSIONS ET COMPÉTENCES DES COURS REGIONALES DES COMPTES :

Dans la limite de son ressort la Cour Régionale des Comptes (CRC) est appelée à effectuer un contrôle étendu et multiple qui se manifeste par :

- le jugement des comptes et le contrôle de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements ;
- le contrôle de la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local et des sociétés et entreprise dans lesquelles les collectivités locales et leur groupement possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;
- associations ou tous organismes bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours quelle que soit sa forme de la part d'une collectivité locale, d'un groupement ou tout autre organisme soumis au contrôle de la CRC;
- l'exercice du contrôle juridictionnel en matière de la discipline budgétaire et financière. Le Wali et le gouverneur sont soumis à la juridiction de la CRC, lorsqu'ils agissent en tant que ordonnateurs d'une collectivité locale ou d'un groupement ;
- le contrôle des actes budgétaire a permis d'élargir le domaine d'intervention de la CRC en matière de contrôle budgétaire en qualité de substituts de la tutelle (rejet du compte administratif, toute question se rapportant aux actes relatifs à l'exécution du budget d'une collectivité locale).

### II/ PROCEDURES ET MODALITES PRATIQUES DE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS :

#### 1-Principes et soubassements théoriques de jugement des comptes

Le jugement des comptes fonde pour une large part la légitimité et l'autorité des CRC. Les nouveautés apportées par le texte relatif au code des juridictions financières ont pour objet principalement de renforcer les

---

(\*) Professeur de Finances Publiques et d'Economie Politique, Université Mohamed V, Directeur du GREURE et de la REMALD.

# FINANCES PUBLIQUES

garanties offertes aux justiciables des CRC (comptables, ordonnateurs, contrôleurs, comptables de fait). Il s'agit là d'un aspect particulier d'une évolution plus générale tendant à mieux protéger les droits des personnes mises en cause à

l'occasion d'un contrôle des CRC, résultant des développements opérés au sein des règles de la comptabilité publique et droit budgétaire qui sont fondées sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et de l'intervention du juge des comptes.

La production du compte aux juges des comptes est une obligation d'ordre public qui s'impose en vertu de la loi.

En matière du contrôle de régularité les juridictions financières sont chargées de vérifier si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles en vigueur. La cour des comptes « analyse les comptes et les pièces justificatives et examine l'équilibre des comptes. Elle donne alors décharge au comptable si les comptes sont réguliers ou elle le met en débet si des recettes n'ont pas été recouvrées ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées ». La responsabilité du comptable est donc à la fois personnelle et pécuniaire. Ce sont les mêmes règles de vérification et d'instruction du jugement des comptes qui sont appliquées à la CRC.

## 2- les garanties de procédures

Le contrôle juridictionnel en matière de jugement des comptes suit une procédure complexe dont les étapes majeures sont les suivantes :

- Inscription au programme annuel de la CRC des comptes à vérifier ;
- désignation d'un rapporteur assisté de magistrats et vérificateurs ;
- retrait des comptes auprès du greffe de la cour et début de l'instruction ;
- retrait auprès de l'archive de la chambre de la CRC des pièces générales ;
- demande de précisions ou justifications des comptables. Des investigations peuvent être opérées auprès des services des collectivités locales ou des services déconcentrés. Les pièces générales des recettes et des dépenses peuvent être vérifiées sur place (art 127) ;
- Le conseiller rapporteur communique ses observations, selon le cas, au comptable, à l'ordonnateur, au contrôleur qui doivent répondre dans un délai de deux mois, sauf prorogation du président de la chambre ou de la section, à l'expiration du délai, le conseiller rapporteur établit deux rapports : le premier présente les résultats de l'instruction, le deuxième sur le contrôle de gestion; qui seront remis au président de la section de la CRC ;
- Le premier rapport et les pièces justificatives relatives au compte de gestion sont remis à un conseiller contre rapporteur désigné par le président de la section parmi les magistrats du même grade ou d'un grade supérieur ;
- Le conseiller contre -rapporteur émet dans un délai d'un mois son avis

# FINANCES PUBLIQUES

sur le premier rapport du conseiller rapporteur et transmet l'ensemble du dossier (rapport du conseiller rapporteur et l'avis du contre - rapporteur et les pièces justificatives objet d'observation) au procureur du Roi qui dépose ses conclusions dans le délai d'un mois à compter de la date de sa saisine ;

- inscription du rapport à une séance de la formation (section) ;
- passage en délibéré : le rapporteur présente et commente ses investigations, le contre- rapporteur fait connaître son avis sur chacune des propositions, le représentant du ministre public avance ses conclusions.

Après discussion et retrait du représentant du ministère public, la formation se prononce à la majorité des voix ;

- l'arrêt rendu par la formation est rédigé par le conseiller rapporteur et signé par le président de la formation et le greffier ;
- notification du jugement provisoire au comptable public.
- examen des réponses apportées par le comptable, nouveau rapport, nouveau délibéré, autant de fois que nécessaire jusqu'au jugement définitif.
- si les réponses et justifications fournies par le comptable ont été jugées insuffisantes. Il lui sera infligé un débet.
- L'arrêt définitif établi si le comptable public est :
  - 1- quitte ;
  - 2- en avance ;
  - 3- en débet.

Dans le premier cas l'arrêt emporte la décharge définitive du comptable et, si celui-ci a cessé ses fonctions; autorise le remboursement de son cautionnement et la radiation des inscriptions prises sur ses biens.

Dans le deuxième cas, l'arrêt produit le même effet, si l'avance résulte des sommes qui auraient été versées par le comptable public pour combler un déficit présumé, il l'autorise à se pouvoir auprès des autorités administratives pour obtenir, après justification, le remboursement de ces sommes.

Dans le troisième cas, l'arrêt fixe le montant du débet qui est exigible dès sa notification.

- les jugements définitifs rendus par la cour régionale sont susceptibles d'être portés en appel devant la cour des comptes. L'appel a un effet suspensif sauf si l'exécution provisoire du jugement est décidé par la CRC.

# FINANCES PUBLIQUES

## III/ LES EFFETS DES JUGEMENTS DES COMPTES SUR LA GOUVERNANCE LOCALE :

### 1- Les manifestations et les limites des garanties de procédures :

Les garanties de procédure en matière de jugement des comptes se manifestent par :

- Le caractère contradictoire des procédures d'instruction et de jugement (phase provisoire et phase définitive, l'appel, la révision, la cassation) ;

- La notification d'observation définitive est précédée obligatoirement de notification provisoire. C'est le rapport auquel sont jointes les observations qui est transmis aux délibérés ;

- L'impartialité des juridictions financières se concrétise par l'indépendance des membres des CRC et par la collégialité des délibérations. Toutefois il faut préciser que le nouveau texte sur les juridictions financières n'a pas prévu d'avocat susceptible d'assister ou de représenter les parties concernées durant la période d'instruction et de jugement. La faculté qu'ont les parties de se faire assister ou représenter par un avocat durant le contrôle, en France a été consacrée par la loi du 31 décembre 1990. Elle est largement utilisée pour les représentants des organismes contrôlés. De même l'introduction de l'oralité dans la procédure contradictoire, a connu de nouveaux développements en France avec la loi du 21 décembre 2001 ;

- la nécessité de consolider et d'instaurer de nouvelles valeurs de contrôle permettant de protéger les droits des organismes contrôlés de toute influence d'ordre politique. Selon l'expérience française les justiciables ont le droit de demander des rectifications des observations définitives dans un délai d'un an, après que le rapport définitif ait été communiqué à l'assemblée délibérante de l'organisme contrôlé. De même, il est interdit en vertu du principe de la réserve préélectorale de publier ou de communiquer à des destinataires, ou à des tiers (mandataires) un rapport ou une information déterminée, durant les trois mois précédant un scrutin local.

Cette loi qui a répondu à l'attente des élus dispose en effet «le rapport d'observation ne peut être ni publié, ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise».

Pratiquement les juridictions financières françaises respectaient déjà cette période de réserve préélectorale.

- o Le développement de l'apurement administratif : Il permet de réduire de façon substantielle le champ de compétences des CRC. Il s'agit dans cette perspective de déterminer le volume du budget, les critères ou les seuils à respecter en matière de l'apurement administratif (délégation de compétence aux comptables supérieurs du trésor) permettant aux CRC de se consacrer aux tâches de contrôle les plus importantes à l'échelon local selon les mêmes chances de contrôle (égalité devant le contrôle).

# FINANCES PUBLIQUES

A titre d'illustration, en France la loi du 21 décembre 2001 a diminué le nombre des comptabilités relevant de la compétence obligatoire des CRC de 72000 à plus de 40.000 ,soit une diminution de 44%. Ces taux n'incluent pas les sociétés d'économie mixtes, les associations subventionnées, les délégations de service qui représentent une part importante du plan de charge des CRC.

- o L'incompétence ou l'incapacité des juridictions financières en matière de la saisine des instances compétences en dehors du contrôle du ministre de la justice, en cas de poursuites pénales.

Cette situation est paradoxale parce qu'elle aura des effets négatifs sur l'efficacité de la procédure. Les articles 111, 162 et 163 du code des juridictions financières énoncent que « s'il s'agit des faits qui paraissent à justifier une sanction pénale, le procureur général du Roi, de sa propre initiative ou à la demande du premier président saisit le ministre de la justice en vue de prendre les mesures qu'il juge appropriées et en avise l'autorité dont relève l'intéressé. Le ministre de la justice fait connaître à la cour les mesures qu'il a prises ».

*Il paraît donc que les juridictions financières dépendent du ministre de la justice (pouvoir exécutif) en matière de saisine des instances judiciaires. Ceci constitue une lacune juridique de taille qu'il s'agit de relever et de traiter dans le nouveau texte sur les juridictions financières.*

## **2- Certains effets du contrôle sur la gouvernante locale**

Les effets du contrôle, si toutes les garanties et les conditions de contrôle sont réunies (environnement favorables, compétence et indépendance des contrôleurs) sont considérablement bénéfiques pour les organismes contrôlés ; on peut citer à cet égard:

- Le développement de la jurisprudence financière des CRC et la vigilance des comptes publics en vertu du caractère exhaustif de la reddition et du jugement des comptes (tous les comptes doivent être déposés avec toutes les pièces justificatives nécessaires) ont des effets sur la pratique quotidienne de la gestion locale. Plus particulièrement la déclaration de la gestion de fait permet à l'opinion publique d'apprendre par exemple les liens privilégiés entre les élus et un entrepreneur local qui a bénéficié d'un marché dans des conditions et des circonstances particulières. Le juge des comptes exige dans cette optique le reversement des sommes payées à tort à cet entrepreneur.

- publics à résister (...)à la pression des ordonnateurs, notamment lorsqu'il s'agit d'élus locaux influents (sélection de fournisseur, pénalités de retard, irrégularités budgétaires et financières, indemnités de déplacement, frais excessifs de fonctionnement, fractionnement de marché, etc).

- la rationalisation de la gestion budgétaire et financière.



# FINANCES PUBLIQUES

**Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes** Jean Pierre Duprat (\*), Extrait de la RFFP N° 77, Mars 2002

## **I. L'échec du contrôle parlementaire de la dépense publique et la valorisation de l'évaluation**

### **A- Le constat de la faiblesse du contrôle parlementaire sur la dépense publique et l'appel limité à la Cour des comptes.**

Le Parlement de la V<sup>ème</sup> République n'a pas réussi à exercer utilement sa fonction de contrôle, pouvant ainsi contrebalancer une fonction législative marginalisée par la logique majoritaire. Or, si les assemblées disposent d'un pouvoir déjà étendu, mais souvent peu utilisé en pratique, l'attitude en retrait de la Cour des comptes explique en partie la faiblesse de l'expertise technique disponible pour l'accomplissement d'un contrôle budgétaire approfondi.

Il est exact que les commissions des finances disposent, notamment au travers de leurs rapporteurs spéciaux, en vertu de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de Finances pour 1959, de pouvoir d'investigation théoriquement étendu, mais peu mis en pratique, de crainte que les parlementaires se voient reprocher un usage quasi-juridictionnel de ces prérogatives. De la même manière, sauf pour l'élaboration des rapports relatifs aux fascicules budgétaires, les informations disponibles sont généralement sous-utilisées. Au regard des habitudes acquises, on peut se demander si les nombreux documents prévus par la loi organique de 2001 conduiront véritablement à une pratique différente.

Semblablement, sauf depuis la création de la mission d'évaluation et de contrôle par l'Assemblée nationale, au sein de la Commission des finances, l'assistance de la Cour des comptes aux assemblées est apparue d'un usage relativement modeste. M. Joxe put remarquer ainsi « l'absence de débat » entre le parlement et la Cour des comptes au cours de l'exécution du budget. Néanmoins, plusieurs des techniques retenues par la loi organique, comme les programmes ou l'idée d'un contrôle en chaîne du budget, sont susceptibles de donner davantage de vigueur à cette collaboration, au travers de la mise en oeuvre de l'évaluation.

### **B- Le développement de l'évaluation parlementaire et les nouvelles orientations de l'assistance apportée par la Cour des comptes**

Le choix de l'évaluation dépasse le simple effet de mode, comme si le Parlement souhaitait se mettre dans le sillage d'une réforme mise en oeuvre par l'exécutif pour son propre compte. Il s'agit d'abord d'un levier pour donner une réalité au contrôle parlementaire des finances publiques. Dans ce but, il est attendu de l'évaluation qu'elle favorise la transparence budgétaire et qu'elle permette enfin de mesurer les performances des politiques gouvernementales, donc l'efficacité des actions étatiques. Ces innovations devraient conduire à une amélioration de la pratique de la démocratie représentative

---

(\*) Professeur de droit public à l'Université Bordeaux IV

# FINANCES PUBLIQUES

Or, en dépit des attentes, des considérations trop politique ont conduit à saborder l'expérience mise en œuvre par les lois du 14 juin 1996, qu'il s'agisse de l'hostilité des commissions permanentes concernées ou de l'impossibilité à faire jouer une logique bicamérale, seule apte à donner de la consistance à une instance d'évaluation proprement parlementaire. À cet égard, la création de la Mission d'évaluation et de contrôle par la Commission des finances, le 3 février 1999, ne nous paraît constituer qu'une pratique transitoire, même si les principes retenus sont particulièrement intéressants et innovateurs.

Avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, des instruments adaptés existent désormais, même si le détail de leur conception n'est pas complètement élaboré. En particulier, la perspective pluriannuelle des programmes introduit une donnée favorable à une évaluation prospective et à une appréciation rétrospective plus riche des politiques publiques. Mais il n'est pas assuré que le concours technique de la Cour des comptes apporté aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle puissent se poursuivre au même rythme, s'agissant de travaux plus lourds. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il nous paraît nécessaire d'envisager la solution d'une instance parlementaire bicamérale. Cette option ne fait pas disparaître l'importance de la collaboration apportée par la Cour des comptes, mais permet d'en diriger le cours vers des objectifs plus globaux ou complémentaires, au regard des informations déjà disponibles et de leur traitement par les assemblées. Cependant, l'assistance apportée par la Cour des comptes s'est toujours heurtée à la volonté de celle-ci de préserver la maîtrise de son programme de travail, c'est-à-dire la réalité de son indépendance.

## **II. La double limite à la collaboration : l'indépendance de la Cour et l'autonomie des assemblées**

### **A- La subordination à la fonction juridictionnelle des compétences de contrôle administratif**

Sans avoir à en référer à la CEDH et s'agissant d'une mention au rapport public apparaissant comme la préfiguration du jugement d'une affaire ayant abouti à un arrêt déclarant la gestion de fait définitive, le Conseil d'État, comme juge de cassation, a retenu l'absence d'impartialité « organique ». Avec la décision du Conseil constitutionnel, c'est le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 58 de la loi organique votée qui fut déclaré inconstitutionnel. Pour fonder sa solution, le Conseil mit en avant le principe d'indépendance des juridictions et, implicitement en renvoyant à la solution Labor Métal, releva le fait que même les missions de nature administrative « peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle ». Il a donc été observé que l'obligation initialement prévue par la loi de déférer pour avis le programme de contrôle de la Cour aux commissions des finances constituerait une entrave à son indépendance. L'obstacle qualitatif ainsi constitué par les juges à une collaboration intense de la Cour au profit des assemblées parlementaires rencontre aussi une explication plus simple, de nature historique, qui rend d'ailleurs difficile la comparaison avec des homologues étrangers, notamment anglo-saxons.

# FINANCES PUBLIQUES

La Constitution de 1958 n'accordait qu'une part modeste à la Cour des comptes, ne considérant que son rôle d'assistance à l'égard des pouvoirs politiques. Pour l'essentiel ses fonctions principales, surtout de nature juridictionnelle, découlaient de l'antériorité de la juridiction financière, tandis que pour reprendre le modèle, souvent invoqué, du National Audit Office, dirigé par le Comptroller and Auditor Général, il résulte d'une loi du Parlement britannique votée en 1983. Si, dans plusieurs de ses rapports spéciaux, la juridiction financière a clairement intégré la logique de l'évaluation, elle ne saurait donc apparaître comme le partenaire privilégié des assemblées. En outre, la décision du Conseil constitutionnel a invité la Cour à la prudence dans la mise en oeuvre de son rôle d'assistance.

## B- Autonomie des assemblées et équilibre entre les pouvoirs

Ne disposant que de structures trop légères pour entreprendre par elles-mêmes les études impliquées par l'évaluation des politiques publiques, les assemblées sont conduites fréquemment à rechercher des collaborations externes. C'est dans cette démarche qu'il leur faut veiller à la préservation de leur autonomie.

Même si cette préoccupation est généralement présente dans les rapports qu'il produit, le commissariat général au plan reste dans la mouvance du Premier ministre et donc la spécialisation qu'il acquiert, dans le domaine de l'évaluation, ne peut être sollicité qu'avec prudence. Pour cette raison, se comprend aisément l'attrait que les parlementaires ont ressenti à l'égard de la collaboration avec la Cour des comptes. Cependant, la décision du 25 juillet 2001, au travers d'une formulation assez énigmatique met en oeuvre ce qui nous paraît être une réserve d'interprétation d'une intensité inavouée, quand il est précisé: « il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces pouvoirs ». La précision devient peu claire au regard de la référence explicite au délai de 8 mois fixé par l'article 58 de la loi organique, quant à la remise des conclusions relatives aux enquêtes demandée à la Cour par une des commissions des finances.

En apparence, le texte paraît conférer une obligation plus étendue à la charge de la Cour, en précisant le contenu de la notion d'assistance mentionnée dans la constitution, mais sur l'élément décisif du délai mentionné plane la menace d'une atteinte à « l'équilibre voulu par le constituant », qui n'a de sens qu'au regard des rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

La participation de la Cour à l'évaluation parlementaire paraît donc tributaire de la protection de sa propre indépendance et du rapport majoritaire au sein même de l'Assemblée nationale, pour ne pas invoquer les difficultés, rencontrées par le Sénat dans un contexte d'opposition. Beaucoup dépendra donc de la pratique et d'une forme de coutume susceptible de se former sur la base des rapports entre la Cour et les assemblées. Cependant, les difficultés nous paraissent se situer actuellement plutôt du côté de la participation de la Cour française au contrôle mis en oeuvre dans le cadre communautaire.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## LE RETOUR DES DEFICITS PUBLICS

Lettre du CMC, Novembre 2003

De nos jours, le financement de l'économie par le déficit budgétaire est, de nouveau, devenu une pratique courante largement admise dans les milieux politiques. Un décalage prend place entre le discours qui prône le libéralisme et une pratique qui recourt au déficit budgétaire.

Pendant les années 80, les déficits publics avaient atteint des niveaux très élevés qu'il fallait financer avec de la dette Interne ou externe.

Cependant, la crise économique mondiale des années 1980 et 1992 allait remettre sérieusement en cause les politiques économiques d'inspiration Keynésienne. Les experts des minutes financières internationales ont alors mis en place une nouvelle politique économique ayant pour corollaires l'équilibre et la stabilité des principales grandeurs macro économiques, une thérapie supposée seule capable de sortir l'économie mondiale de la crise et éviter aux économies nationales la catastrophe. Avec la nouvelle réalité de la mondialisation et donc l'intégration des économies à un seul système économique, cette doctrine de la stabilité et de l'équilibre est sensée prévenir les risques de contagion puisque l'on s'oriente au niveau mondial vers la constitution de grands espaces économiques régionaux scellés par des accords d'Association. C'est dans cet esprit que le Traité de Maastricht impose aux pays participant à la 3ème phase de l'UE un plafond d'endettement de 3% du PIB. Ce qui est connu communément sous l'appellation du pacte de stabilité et de croissance qui fixe, par la même occasion, les circonstances dans lesquelles un déficit peut être considéré comme excessif et définit les sanctions applicables le cas échéant.

De ce fait, on serait même tenté de conclure que la crise des années 80/92 et ses conséquences ont définitivement enterré les recettes Keynésiennes traditionnelles de politiques économiques et leur principal outil ; le déficit public.

Il n'en est rien car il est politiquement coûteux pour un gouvernement de sembler inactif en période de ralentissement économique. L'explosion des déficits budgétaires au niveau mondial au cours des dernières années en est la manifestation la plus claire. Les déficits des plus grandes puissances économiques (Etats Unis, France, Allemagne,..) ont atteint des records et reposent avec plus d'acuité la problématique des déficits budgétaires.

### Les USA, la Locomotive Keynésienne ?

Le Président américain a présenté au congrès un projet de budget pour l'année 2004 prévoyant des déficits publics de 304 Milliards de dollars pour 2003 et 307 milliards de dollars en 2004. Les déficits budgétaires s'expliquent notamment par des baisses d'impôts et une hausse des dépenses de sécurité et de défense. Le précédent record du déficit américain datait de 1992 et s'élevait à 290 milliards de dollars. En 2003, le déficit budgétaire devrait atteindre 2,8 du PIB contre 1,5% en 2002, et 2,7% en 2004. Le projet de budget pour l'exercice fiscal 2004 prévoit des dépenses totales de 2229 milliards de dollars, en progression de 4,7% sur l'exercice précédent. Ce projet table sur une accélération de la croissance qui devrait atteindre 2,9% contre 2,4% en 2002 et 3,6% en 2004.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

Le projet de budget prévoit par ailleurs une inflation très modérée de 2,2% en 2003 et 2,1 % en 2004. L'accélération de la croissance devrait permettre un recul du chômage qui devrait tomber en moyenne à 5,7% en 2003 et à 5,5% en 2004. Le taux de chômage atteignait en décembre dernier, son plus haut niveau depuis 8 ans.

Il en découle que les principes Keynésiens fondamentaux continuent de facto, de guider la politique budgétaire américaine. Leur influence s'exerce à plusieurs niveaux

- L'attitude pragmatique de l'administration et du congrès en période de ralentissement qui est de diminuer les impôts;

- Un important système d'aides de l'Etat sous forme de garanties d'emprunts et de crédits d'impôts.

Les deux mesures sont destinées à encourager la consommation des ménages et des entreprises et sont financées par des déficits publics jugés moins néfastes pour le contribuable que des impôts lourds et impopulaires.

- Enfin les dépenses de sécurité et de défense entraîné par le sur - engagement militaire.

## La Contagion Européenne

L'économie allemande se caractérise depuis plusieurs années par une demande intérieure peu dynamique et par une croissance plus faible que dans plusieurs pays européens. Cette situation est le résultat du choc exceptionnel qu'a représenté l'unification ainsi que d'une vulnérabilité accrue aux variations de l'économie mondiale. La croissance est très lente depuis 2001 et la reprise prévue tarde à venir. Le déficit budgétaire devrait dépasser 3,5 du PIB en 2002, Cet ample déficit doit être résorbé au moyen de mesure structurelle s'étendant sur plusieurs années, mais dont la mise en place a déjà commencé en 2003.

En 2001, la politique budgétaire allemande a été expansionniste du fait de la mise en place d'une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les baisses d'impôts des deux dernières années n'ayant pas été financées par une diminution correspondante des dépenses publiques, le déficit structurel s'est creusé de près d'un point et la faible croissance économique a fait monter le déficit des administrations publiques à 2,8% du PIB. L'activité économique restant léthargique, le déficit budgétaire sera supérieur à 3,5% du PIB en 2002 en raison surtout des moins values imprévues des recettes fiscales, Le système budgétaire allemand est, de ce fait, parvenu à promouvoir un niveau de vie élevé dans les régions à faible potentiel économique, mais au prix d'un déficit budgétaire lourd.

## La France à l'Épreuve du déficit

A l'instar de l'Allemagne, l'économie française est entrée dans une période de croissance lente et intérieure à son potentiel, avec une faible demande intérieure. Les conditions monétaires ont été détendues et la politique budgétaire a été assouplie avec un déficit budgétaire de 3,1 % du PIB. L'incertitude se dissipant vers le milieu de cette année, l'économie française devrait selon les pronostics de l'OCDE afficher un

# POLITIQUE ECONOMIQUE

rythme de croissance d'environ 2% en 2004. Mais, en l'absence d'importantes réformes, la France doit faire face au redoutable défi budgétaire posé par le vieillissement de sa population. A l'horizon 2030, ce vieillissement se traduira par un doublement du ratio retraités / actifs; il n'y aura donc plus qu'un seul actif par retraite. A moyen terme, en l'absence de réformes profondes dans les domaines de la retraite et de la santé, le vieillissement de la population risque de menacer l'équilibre économique et budgétaire.

Par ailleurs, des efforts pour accroître les taux d'emploi et la production potentielle sont nécessaires pour améliorer la capacité de l'économie de financer les dépenses futures. Ainsi, bien que le PIB n'ait augmenté que de 1,2% en 2002, le marché du travail a fait preuve d'une résistance remarquable. L'emploi a continué de croître et le chômage n'a que légèrement augmenté. Des conditions monétaires accommodantes et l'assouplissement marqué de la politique budgétaire ont amorti le choc du ralentissement économique.

## L' exception marocaine

Depuis les années 1983, le Maroc a entrepris de mener une politique économique de réduction des dépenses budgétaires. Le gouvernement, de juillet à septembre 1983, a augmenté de 10 à 20 % les prix du sucre en morceaux, de l'huile et de la farine de luxe, de 8 à 26%, le prix du tabac et des cigarettes et de 6%, les prix des produits pétroliers. Les coupures dans les budgets d'investissement qui ont suivi étaient très sévères: 40% en trois ans. Les dépenses de fonctionnement connurent le même sort. Le programme de stabilité appliqué depuis lors a atteint ses objectifs d'équilibre des principales grandeurs macro économiques et a ramené le déficit budgétaire à des niveaux acceptables.

En 2001, le déficit budgétaire a encore sensiblement diminué pour s'établir à 2,7% du PIB contre 5,9% en 2000 et cette politique s'est poursuivie en 2002 avec un déficit estimé à 2% du PIB. La privatisation partielle de Maroc Telecom en Février 2001 a contribué à améliorer sensiblement les finances publiques. Le gouvernement a pu ainsi faire face à la revalorisation des salaires de certaines catégories professionnelles, soutenir l'économie à travers de nouveaux allègements fiscaux, engager d'importantes dépenses d'équipement et poursuivre son action sociale. A cela il faut ajouter le maintien du plan de lutte contre les effets de la sécheresse en 2001, la poursuite des efforts de la généralisation de la scolarisation, de l'électrification de l'adduction de l'eau potable et de la lutte contre l'habitat insalubre.

En somme, la politique économique du Maroc a pu ériger la réduction du déficit budgétaire enfin en soi et ce, en dépit d'une croissance économique faible et d'un retard croissant dans le domaine social. Ainsi, le Maroc paraît comme une exception "d'obédience libérale" dans un environnement international qui affiche un discours libéral mais recourt, en fait, au déficit budgétaire pour doper la croissance des économies industrialisées.

En France, le déficit budgétaire est utilisé comme palliatif au ralentissement de l'investissement dont les effets induits sont devenus si faibles qu'ils ne répondent plus totalement aux sollicitations de la dépense.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

En Allemagne, le déficit public finance les moins values des recettes fiscales et a permis de relever le niveau de vie des régions à faible potentiel.

Aux Etats Unis, il est utilisé pour financer la baisse d'impôts et l'accroissement des dépenses de sécurité et de défense.

Au Maroc, les recettes exceptionnelles des privatisations ont permis ces dernières années de couvrir les dépenses et le déficit qui s'en est suivi reste circonscrit dans des limites acceptables. Mais qu'on sera-t-il lorsque les produits des privatisations viendraient à tarir ?

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## **Déficit budgétaire : le FMI met en garde le Maroc**

L' Observateur, Site International d'Informations Générales (Article non daté)

Insuffisant ! telle est, l'appréciation du très attendu rapport du Fonds monétaire international (FMI) sur le Maroc, daté du 9 juin dernier, et qui vient d'être rendu public.

Cette fois-ci, le rapport s'inscrit en ligne avec le processus de "dédogmatisation" entamé depuis peu par le FMI et qui a pour conséquence palpable la prise en compte des spécificités aussi bien économique que sociale du pays. C'est donc en toute logique que les reproches portent aussi bien sur l'insuffisance de croissance, la dépendance de cette dernière de l'agriculture, le déficit budgétaire élevé que sur la pauvreté et le chômage.

Comme on pouvait s'y attendre dans leur description de l'économie marocaine, les experts de l'Institut de Bretton Woods ponctuent chaque avancée reconnue (ou presque!) par le revers de la même médaille.

Ainsi, commentant la situation macro-économique, si le FMI salue la stabilité actuelle caractérisée par une honorable reprise de la croissance économique en 2003 (+5,5%), une faible inflation (1,2% en 2003) et une position extérieure solide, incarnée par un solde positif du compte courant de la balance des paiements (3% du PIB) et des réserves de change confortables (10 mois d'importation), il n'en déplore pas moins avec insistance la forte volatilité et l'insuffisance structurelle de la croissance économique observées depuis 1992. Et c'est de façon péremptoire que ses experts affirment qu'aucune lutte efficace contre le chômage et la pauvreté (qu'ils qualifient d'envahissante dans le monde rural) ne peut être espérée tant que le taux de croissance n'aura pas dépassé, de façon durable et soutenue, le niveau de 5%. Ce challenge ne saurait être tenu qu'en hissant la progression agrégée des secteurs secondaire et tertiaire de 3% actuellement, en moyenne, à 6% car, autrement, la dépendance de l'économie globale vis-à-vis du secteur agricole se dressera toujours en handicap majeur. Pour preuve, martèle le FMI, la décélération de l'économie sera au rendez-vous en 2004 avec un taux de croissance qui se repliera à 3% à cause, encore une fois, de la contre-performance du secteur agricole.

## **Incohérences entre les accords de libre-échange et la politique douanière**

Quant au programme des réformes sociales et économiques, le rapport estime qu'en dépit du tempo louable imprimé à sa mise en œuvre depuis l'année 2002, à l'image du code du travail, de la libéralisation du commerce extérieur, de l'adoption du nouveau code de la famille et des actions déployées en faveur de la lutte contre l'habitat insalubre, le gouvernement devrait ratisser encore plus large et éviter les écueils de certaines mesures. A titre d'illustration, si les efforts de libéralisation du commerce extérieur ont été jugés positifs la prolifération des grilles de droits de douane, parallèlement à la multiplication des accords, a été décrite comme une faiblesse à bannir ou à atténuer en alignant les tarifs douaniers des accords bilatéraux de libre-échange sur ceux prescrits par l'accord de partenariat signé



# POLITIQUE ECONOMIQUE

avec l'Union européenne. Dans la même veine, si le FMI appuie la quasi-totalité des actions déployées jusqu'à présent pour la restructuration du système financier, il demeure néanmoins attentif à la hausse avérée du taux de contentieux du secteur bancaire et à la dégradation en 2003 de son ratio moyen de solvabilité. Il insiste, sur sa lancée, les autorités monétaires à œuvrer à ce que le CIH respecte dans les plus brefs délais les ratios prudentiels en vigueur. A l'avenant aussi, les mesures visant à faciliter l'initiative privée et relancer, par ricochet, l'investissement productif. Elles devront, lit-on, s'attaquer de manière visible à la mise à niveau du système judiciaire et à l'allégement des procédures administratives. Le problème des retraites est, lui aussi, présenté comme une source avérée d'incertitudes et de risques qu'il va falloir dissiper très prochainement avant que les caisses de retraites ne soient dans une situation implosive, en 2010.

## **La productivité toujours mise à l'index**

Enfin, malgré des prémices prometteurs de l'amélioration de la productivité totale des facteurs (PTF) relevés avec satisfaction par la mission du FMI dans certains secteurs industriels, non traditionnels et tournés vers l'export (allusion faite sans doute à l'implantation récente et soutenue dans notre pays de plusieurs sociétés étrangères opérant dans le secteur des hautes technologies telles Souriau, Assystem, Snecma ou Boeing), le défi de la montée en gamme de l'économie marocaine par l'entremise des gains de productivité demeure entier. Et ce n'est pas le dernier classement des pays africains, selon leur niveau de compétitivité, publié il y a quelques jours par l'Africa Competitiveness Report, et qui place notre pays au huitième rang, loin derrière la Tunisie (2e) et l'Afrique du Sud (3e), qui infirmera une telle assertion. L'agriculture est désignée par le FMI comme un secteur emblématique où la baisse des coûts des facteurs de production ne saurait exempter le pays de l'impérative amélioration des rendements pour un meilleur positionnement sur l'échiquier du commerce international. Dans la foulée, la productivité du secteur agricole est aussi présentée comme le seul rempart contre la pauvreté dans laquelle croupit le monde rural.

## **La réforme fiscale pour parer à une aggravation du déficit budgétaire**

Mais là où le FMI ne fait pas dans la dentelle et adopte un langage nettement plus sceptique, c'est à propos de la politique budgétaire et de son pendant fiscal. Cette dernière est présentée comme le talon d'Achille de l'action du gouvernement qui reconnaît, lui-même, le caractère insoutenable de la situation actuelle à moyen terme. Aussi, contrairement aux arguments mal fagotés brandis par certains de nos responsables (ratio dette/PIB en baisse à 68,2% contre 71,5% un an auparavant grâce aux recettes de la privatisation et un coût apparent de la dette publique redescendu sous le taux de la croissance économique, le déficit budgétaire économique), le déficit budgétaire réel du pays flirte avec des niveaux alarmants. Il sera de 5,4% en 2004 (identique au ratio de 2003), n'en déplace à l'argentier du pays qui exclut, dans ses méthodes de calcul, les dépenses conséquentes d'investissement du Fonds Hassan II. En somme, selon que l'on intègre ces dépenses ou pas, et que l'on tienne compte ou non des recettes de privatisation, on se retrouve avec trois taux de déficit budgétaire : le réel, l'officiel et celui servi aux

# POLITIQUE ECONOMIQUE

institutions internationales. Devant la fatalité du tarissement des recettes de la privatisation et l'absorption attendue (et souhaitée) de la liquidité domestique par les mesures de relance de l'investissement, le financement indolent du déficit public ferait son temps rapidement et les pressions à la hausse qu'il générerait sur les taux d'intérêt auraient des effets négatifs ravageurs. L'alerte est ainsi donnée et il reste aux décideurs d'en prendre toute la mesure car, à l'horizon 2009, si aucune discipline budgétaire (déficit plafonné à 3% du PIB) n'est imposé, le déficit se hissera à 7% du PIB ! Selon le FMI, le Maroc peut éviter ce scénario catastrophe en adoptant rapidement une stratégie de réforme fiscale articulée autour de l'élargissement de l'assiette fiscale devant aboutir essentiellement à un accroissement appréciable des recettes de la TVA, de la réforme du secteur public (qui doit introduire un allègement de la facture budgétaire égale à 2% du PIB à partir de 2009) et du très épineux problème de la réforme du système administré des prix des denrées de première nécessité. La messe est dite. Le nœud gardien, à moyen terme, réside dans la politique budgétaire et sa mise au service de la relance économique.

Enfin, en enchaînant dans leur raisonnement, les experts du FMI remettent au goût du jour le sacro-saint principe de la flexibilité du taux de change en le présentant comme une étape incontournable, une fois la politique budgétaire rectifiée.

## **Beaucoup de reproches ... pas de recettes**

Parmi les vertus prêtées à une politique de changes accommodante, on cite la meilleure résistance de l'économie marocaine aux chocs économiques externes, le soutien plus efficient aux objectifs ambitieux de croissance économique, l'amélioration des fondamentaux du système financier et une meilleure intégration à l'économie mondiale. En somme, le flottement du dirham serait un catalyseur, ce qui n'est pas de l'avis du gouvernement qui ne semble pas convaincu du moins actuellement, des mérites d'une telle politique mais affirme à ses interlocuteurs de l'Institut de Washington qu'il demeure réceptif à leurs arguments.

Au demeurant, si le rapport abonde de recommandations, notamment sur le volet budgétaire et fiscal, et dresse un synopsis aussi éclairant que taraudant sur les scénarios possibles pour les cinq prochaines années, il ne prescrit guère de recettes pour concilier certains objectifs a priori antinomiques. Comment desserrer l'étau qui inhibe l'investissement privé et améliorer les revenus à même de revigorer la demande domestique et d'accroître le taux d'épargne nécessaire pour épancher les besoins de financement ? Le serpent qui se mord la queue ! Au gouvernement donc de faire montre d'imagination pour ménager la chèvre et le chou.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## FMI : LE MAROC ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE

Extrait de Lettre du CMC, Juin – Juillet 2003

Le FMI, à l'image d'autres institutions internationales - la Banque Mondiale et l'OMC - se déploie à faire prévaloir sa vision de la mondialisation. Prêts conditionnels, rapports économiques et financiers sur les économies et recommandations fermes sont les instruments utilisés par le FMI pour orienter l'économie mondiale. Erigé en acteur dominant de l'économie mondiale, le FMI confère son " approbation " aux pays en développement et aux économies dites en transition pour leur permettre d'avoir " l'image requise " par les marchés financiers internationaux. La conformité aux normes établies par le FMI est devenue la seule source de cotation pour un pays en développement et la condition de son accès au financement International.

Cependant partout au monde, les réunions des institutions internationales sont accueillies par de gigantesques manifestations. L'enjeu : les sociétés civiles n'ont pas la même perception de la mondialisation que celle prônée par les organisations internationales. Pour la majorité des pays en développement, les bienfaits promis par les programmes d'ajustement tardent à venir.

Non seulement, l'objectif de réduction de la pauvreté ne se réalise pas, mais le nombre des pauvres a progressé de cent millions ou cours des deux dernières décennies, au moment où, globalement, le revenu mondial s'est accru, en moyenne, de 2,5% par an.

Or, la mission initiale du FMI consistait à assurer l'expansion économique à travers une intervention étatique régulatrice des dysfonctionnements du marché.

Mais le FMI s'est éloigné de cette mission "naturelle", celle de promouvoir la croissance économique et la stabilité de l'économie mondiale pour orienter les pays en développement et les économies en transition vers des politiques économiques qui érigent le maintien des équilibres économiques fondamentaux en fin en soi.

Le statut dominant dans le pilotage de l'économie mondiale confère au FMI une autorité qui entrave toute discussion de la pertinence des fondements de sa vision tout en l'autorisant à « juger » du degré de performance des pays en développement et des économies en transition.

### LE MAROC ET LE FMI

Depuis 1978, le Maroc adopte une politique d'austérité, de libéralisation et de privatisation qui s'inscrit dans l'orientation générale tracée par le FMI. De nombreux programmes d'ajustement structurel ont été mis en oeuvre avec l'objectif de restaurer les équilibres économiques et financiers fondamentaux afin de créer une marge de manœuvre qui permettrait un essor de la croissance économique.

Aux termes de deux décennies de stabilisation et d'ajustement structurel, les résultats semblent mitigés. Si l'amélioration des équilibres s'est installée comme le leitmotiv de la politique économique, son corollaire - l'ajustement structurel qui devrait induire une croissance forte et soutenue - tarde à se réaliser. Dans son dernier rapport d'appréciation, le FMI reconnaît qu'au cours de la dernière décennie,

# POLITIQUE ECONOMIQUE

Le Maroc connaît une croissance faible qui ne permet pas de résorber le chômage et de réduire la pauvreté. Le FMI loue, cependant, les efforts consentis par le Maroc dans la restauration des équilibres fondamentaux, la libéralisation de l'économie et la privatisation des entreprises publiques. Ainsi pour le FMI, le gouvernement issu des élections de septembre 2002 bénéficie de la confiance des opérateurs économiques et financiers internationaux.

Aussi, les directeurs exécutifs du FMI "recommandent-ils" aux autorités marocaines de veiller à la consolidation de la stabilité macro-économique, à la poursuite des réformes de libéralisation et à la réduction des subventions des produits alimentaires. Ils soulignent la nécessité de continuer, au même rythme la libéralisation du commerce extérieur et de faire aboutir la réforme du code de travail. Les bienfaits de la privatisation et de la libéralisation des activités du transport terrestre sont également mentionnés. Toutefois de nombreux économistes et opérateurs économiques s'interrogent, à raison, sur les causes qui empêchent l'économie marocaine de décoller malgré la conformité de la politique économique aux thérapeutiques prônées par le FMI. Si les remèdes préconisés par les économistes du FMI sont administrés correctement comme semble l'attester son dernier rapport sur le Maroc, le problème est ailleurs. Pourquoi les performances réalisées en matière de stabilisation macro-économique ainsi que dans les domaines de la libéralisation et de la privatisation n'ont pas conduit à l'essor escompté de l'économie d'exportation et des investissements étrangers ? Pourquoi une telle politique économique n'a pu enclencher une dynamique de croissance forte susceptible de réduire le chômage et la pauvreté ?

Autant de questions légitimes qui placent au centre du débat le degré de pertinence de la politique économique préconisée par le FMI.

## **LES MISSIONS DU FMI, LA METAMORPHOSE**

A l'issue de la grande dépression des années 1930, le FMI fut mis en place en 1944 avec une mission majeure assurer la stabilité économique du monde. Mais dans sa vision initiale, le FMI, perçu comme une action collective au niveau mondial, avait pour rôle d'intervenir, au moyen de prêts pour permettre aux pays en difficulté de financer une intervention de l'Etat nécessaire pour la correction des dysfonctionnements du marché. Ainsi le FMI a été mis en place pour réguler le fonctionnement du marché au moyen d'une impulsion internationale sur les Etats en faveur de politiques économiques expansionnistes: augmentations des dépenses publiques, réduction d'impôts ou baisse du taux d'intérêt pour stimuler l'activité économique. Cependant, au cours des années 1980 l'ère Reagan -Thatcher allait reconvertir les institutions internationales et, notamment, le FMI au service du libre marché. Le FMI est alors devenu l'instrument de propagation de ces idées dans les pays en développement qui ont besoin de prêts.

Cette métamorphose du FMI se traduit par une conditionnalité des prêts octroyés aux pays en développement : l'Etat est alors perçu comme la source de tous les problèmes et la solution résidait dans le libre marché. Partout dans les pays en développement, le FMI est devenu l'initiateur des politiques d'austérité qui visaient la réduction des dépenses publiques, la hausse des impôts et du taux d'intérêt dans des

# POLITIQUE ECONOMIQUE

pays plongés dans la pauvreté, la déficience des infrastructures économiques et sociales et le chômage.

Aussi, l'optique keynésienne du FMI, qui partait des insuffisances du marché pour prôner le rôle stimulant de l'Etat dans la création d'emploi, a-t-elle cédée face au libéralisme à l'américaine des années 1980.

## LES OBJECTIFS, LES MOYENS ET LA REALITE

Cependant aux termes de deux décennies d'ajustement structurel, le bilan de l'action du FMI est globalement négatif. Les crises économiques et financières sont de plus en plus fréquentes (plus d'une centaine au cours des deux dernières décennies). La libéralisation improvisée des marchés des capitaux a aggravé l'instabilité mondiale. En raison d'une libéralisation économique brutale et mal préparée, les producteurs des pays en développement sont agressés par l'invasion massive des produits subventionnés en provenance d'Europe et des USA. En conséquence, de nombreux emplois ont été détruits avant que les secteurs agricoles et industriels aient eu le temps de se mettre à niveau pour s'engager dans une croissance durable. Parce que la libéralisation a été brutale et improvisée, elle n'a pu conduire à la croissance, mais plus encore les pertes massives d'emploi ont aggravé la misère. Les programmes d'ajustement structurel n'ont pas apporté la croissance forte escomptée. Dans la plupart des pays en développement, l'austérité excessive a étouffé la croissance.

En effet, Austérité, privatisation et libéralisation, les trois fondements de la doctrine du FMI, puisent leur légitimité historique dans la situation des économies Latino-américaines au cours de la décennie 1980, marquée par d'énormes déficits budgétaires, un protectionnisme élevé et une inflation incontrôlée ; d'où la nécessité du recours à la discipline budgétaire. Mais ce qui était au départ conçu comme une réalité particulière, celle des économies Latino-américaines, est devenu un modèle applicable à l'ensemble des pays en développement et aux "économies en transition". Désormais les moyens mis en place - en l'occurrence l'austérité, la privatisation et la libéralisation - pour accéder à une croissance forte et soutenue, ont revêtu la forme de fins en soi.

Partout où elle a eu lieu, la privatisation a été porteuse de trois dysfonctionnements majeurs : la destruction d'une partie du capital public au profit de dépenses de fonctionnement récurrentes ; l'augmentation des prix des services publics concédés au privé ; la dégradation de la situation de l'emploi. La libéralisation des marchés financiers a aggravé l'instabilité de l'économie mondiale.

La libéralisation du commerce expose les économies en développement à une concurrence déloyale. Les produits des pays développés bénéficient d'importantes subventions et certains d'entre eux demeurent fortement protégés. Les exportations des pays en développement n'ont pas connu l'essor prévu par le FMI. Par ailleurs, le modèle prôné par le FMI tire l'essentiel de sa pertinence de la corrélation qu'il tente d'établir entre l'amélioration des équilibres macro-économiques d'une économie et ses grandes aptitudes à attirer les investissements étrangers. Or, au delà des quelques expériences des pays dits émergents, les politiques de stabilisation adoptées par la plupart des pays en développement n'ont pas promu leur attractivité.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Bonne Gouvernance contre bon gouvernement ?

Rémy Herrera (CNRS, France)

Extrait du Rapport pour la Sous – Commission sur la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme de l'O.N.U. Genève Janvier 2004

### La *good governance* : flou conceptuel, clarté idéologique

Depuis le tout début des années 1990, les grandes organisations internationales, au premier rang desquelles le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, prodiguent régulièrement à l'adresse de leurs pays membres des recommandations de « *bonne gouvernance* » (*good governance*). Les définitions de cette dernière, et avec elles son contenu, varient cependant très sensiblement d'une institution à l'autre, empêchant d'en fixer les contours juridiques précis — d'autant que la gouvernance peut aussi être d'entreprise, globale... Dans le cadre de ses opérations de prêts et de « *surveillance* », le FMI veut promouvoir une bonne gouvernance couvrant « *tous les aspects de la conduite des affaires publiques* ».

Applicable par les pays bénéficiant de son assistance technique, et étroitement associé à la lutte anti-corruption, son code de bonne gestion publique vise à rendre plus transparentes les décisions de politiques économiques, à accéder au maximum d'informations sur les finances publiques, à normaliser les pratiques de contrôle et, depuis peu, à « *combattre le financement du terrorisme* ». Selon la Banque mondiale, la gouvernance des « *pays-clients* » doit « *aller au-delà du dysfonctionnement du secteur public (le "symptôme") pour les aider à intégrer les réformes* » destinées à améliorer les mécanismes d'allocation de ressources publiques et « *les aménagements institutionnels de l'État, les processus de formulation, prise de décision et application des politiques, et les relations entre citoyens et gouvernement* ».

Si le PNUD relie la gouvernance au développement humain durable, la Banque asiatique de Développement met l'accent sur la participation du secteur privé, tandis que la Banque inter-américaine de Développement insiste sur le renforcement de la société civile, l'OCDE sur l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficacité et l'efficacé, la prospective et la primauté du droit, la BERD sur les droits humains et principes démocratiques... En dépit de l'indétermination du concept et des critères de jugement normatif qui s'y attachent, les objectifs formulés par ces organisations sont tout à fait clairs et convergents : ce qui est en jeu, c'est l'inflexion des politiques des États dans le sens de l'instauration d'environnements institutionnels les plus favorables à l'ouverture des pays du Sud aux marchés financiers globalisés.

### Bonne gouvernance ou bon gouvernement

La ligne en la matière est donnée par le FMI, assurément. La bonne gouvernance consiste essentiellement pour lui à « *libéraliser les systèmes de change, de commerce et de prix* », à « *limiter les prises de décision ad hoc et les traitements préférentiels d'individus et d'organisations* » et à « *éliminer les allocations directes de crédits* » par l'État. En clair, sa quête serait indissociable de la poursuite des politiques néo-libérales et du projet de société qui est l'objectif de

# POLITIQUE ECONOMIQUE

leur application. Or cette stratégie, imposée depuis le début des années 1980 à la plupart des pays du Sud (plans d'ajustement structurel, déréglementations, privatisations, libre circulation des capitaux...), a apporté, dans tous les domaines et sur tous les continents, la preuve de son échec. Reflet du pouvoir hégémonique de la finance — des plus grands propriétaires du capital, surtout états-unisens—, le néo-libéralisme n'est pas un modèle de développement, mais de domination. Ses désastres sociaux, ses drames humains sont trop connus pour être rappelés. Son nouveau dogme idéologique anti-étatique, la *good governance*, ne saurait dès lors être vu que comme le symétrique inversé d'un *bon gouvernement*. En effet, le but visé n'est pas l'essor de la participation démocratique des individus et des peuples aux processus de décisions, ni le respect de leur droit au développement, mais il est de pousser les États nationaux à déréguler les marchés, c'est-à-dire à les reréguler par les seules forces du capital mondialement dominant.

Face à l'impossible gestion de la crise du système mondial par le néo-libéralisme et au refus des organisations internationales de reconnaître l'urgence d'une alternative imposant à la dynamique d'expansion du capital des limites extérieures à sa logique de maximisation du profit, la bonne gouvernance ne peut que durcir la critique des « *défaillances de l'État* ». Les agents de la fonction publique ne sont plus seulement accusés de comportements de *rent seeking* ; ce qui est désormais mis en doute, c'est leur capacité à gérer les affaires publiques, spécialement dans les pays endettés du Sud, et à se doter de bonnes institutions — non pas tant pour les peuples que pour le capital. Mais la coïncidence de discours moralisants sur la *responsabilité* des États (portant seuls la faute des problèmes rencontrés) et sur l'*irresponsabilité* de leurs agents (quand ce n'est pas leur probité qui est en cause) n'est pas autre chose qu'une *légitimation* de l'option ultra-libérale d'abandon des fonctions régaliennes de l'État, allant dans certains cas jusqu'à la délégation de la défense nationale, la substitution de la monnaie par une devise étrangère, la privatisation de la collecte d'impôts...

D'où ce paradoxe fort, inhérent à la bonne gouvernance, d'appels lancés par les organisations internationales aux gouvernements nationaux pour qu'ils internalisent des politiques néo-libérales imposées de l'extérieur, pour qu'ils se les « *approprient* » au moment où les marchés financiers globalisés les dépossèdent de leur souveraineté et pénètrent les structures de propriété de leur capital. Gérer les *appareils* d'État du Sud directement depuis le centre du système mondial, en neutralisant leur *pouvoir* d'État, en les dessaisissant de toute prérogative, en contraignant à l'extrême leurs marges de manœuvre, ne serait-ce pas là finalement le secret de la *gouvernance idéale* ? À quelle démocratie pourraient alors prétendre des autorités publiques qui limitent l'expression de la souveraineté nationale à l'ouverture et la libéralisation des marchés et au paiement de la dette extérieure et de dividendes sur investissements étrangers ?

Dans ces conditions, nous ne pouvons que nous montrer préoccupés des initiatives de « *partenariat public-privé pour le développement* » prises par le Secrétariat général de l'ONU, et tout particulièrement de la mise en œuvre du « *Global Compact* ». Cette convention morale passée entre les milieux d'affaires et les Nations unies entend officiellement « *donner au marché globalisé un visage humain* » en veillant à ce qu'un ensemble de « *valeurs et principes partagés* » relatifs aux droits de l'Homme, à la législation du travail et à la protection de

# POLITIQUE ECONOMIQUE

l'environnement, soient respectés par les firmes transnationales. En réalité, ce *deal* aventureux permet à ces dernières de faire dépendre de leurs financements les institutions onusiennes et d'utiliser leur « *label* » public et universel à des fins privées.

## **Le FMI, modèle de *bad governance* ?**

L'insistance du FMI à parler de bonne gouvernance, devenue l'un des leviers de la conditionnalité de l'aide aux pays du Sud et des accords d'allègement de leur dette extérieure, révèle à l'évidence la politisation croissante de ses interventions et la dérive de ses missions au-delà de celles que définit son mandat. Sa surveillance des politiques macro-économiques et de l'environnement des activités du secteur privé, dont la confiance conditionnerait une croissance soutenue, concerne dorénavant « *tous les aspects* » des institutions étatiques, y compris la nature du régime politique, souhaité aussi *transparent* que possible. La question que l'on est dès lors en droit de se poser est de savoir si cet organisme applique avec la même détermination les impératifs exigés de la part du Sud lorsqu'il s'agit de son propre fonctionnement. À l'en croire, la réponse serait affirmative : un code de conduite censé assurer l'éthique et prévenir la corruption de son personnel a été rédigé, un conseiller déontologie est entré en action... Nombre de faits concourent néanmoins à suggérer que le FMI est aujourd'hui devenu un modèle de *bad governance*.

Des institutions démocratiques et impartiales, la diffusion d'informations auprès du public, la transparence des procédures de décisions, la participation des acteurs, le principe d'élection, une gestion efficace des ressources, la compétence d'expertise, l'obligation de rendre des comptes, l'intégrité, le respect des droits de l'Homme... seraient quelques-unes des conditions de la *good governance*. Qu'en est-il au juste au FMI ?

- Dans cette institution où le poids des membres est fonction de leurs contributions pécuniaires, les États-Unis y disposent, seuls, d'un droit de veto pour les décisions importantes.
- Malgré de récents progrès, encore limités, la disponibilité des documents élaborés en son sein reste soumise à de très fortes restrictions.
- Les négociations l'impliquant demeurent opaques et généralement entourées du plus grand secret.
- L'éventail de ses interlocuteurs est extrêmement restreint (ministère des Finances, Banque centrale), quoique un peu élargi ces dernières années (chefs d'entreprise...), mais sans jamais faire intervenir ni consulter démocratiquement les peuples.
- Le consensus étant la méthode habituellement utilisée, les programmes de mesures sont exceptionnellement adoptés par vote.
- Les politiques d'ajustement structurel se sont révélées totalement inefficaces à résoudre les déséquilibres internes et externes et ont même contribué à causer et à propager les crises financières.
- Ses experts ne sont soumis à aucune procédure d'évaluation de la pertinence de leurs recommandations — *a fortiori* de l'adéquation de celles-ci aux attentes des peuples.



# POLITIQUE ECONOMIQUE

- C'est la qualité même des travaux menés au Fonds, au regard des recherches disponibles dans la littérature académique, qui est sujette à caution.
- La rhétorique anti-corruption n'empêche pas de financer, en parfaite connaissance de cause, des régimes notoirement corrompus.
- Beaucoup de pays récipiendaires de son aide financière sont critiqués pour leur violation systématique des droits de l'Homme.

## La nécessité de transformations pour le développement et la démocratie

Notre propos n'est pas uniquement ici de faire le procès de l'organe directeur des instances internationales —dont la réforme est réclamée de toutes parts et exigée par la raison. Il veut encore et surtout souligner que les défaillances du FMI, arc-bouté sur la défense des seuls intérêts des créanciers et des transnationales, traduisent plus essentiellement l'échec de la *gouvernance globale* imposée par le G7, sous le leadership des États-Unis, pour tenter de sortir le système mondial de la crise. Les conditions de la bonne gouvernance seront recherchées en vain aussi longtemps que ne seront pas levés les *obstacles structurels* empêchant la grande majorité des pays du monde de mettre en œuvre leurs droits au développement et à la démocratie. Il apparaît aujourd'hui nécessaire d'abandonner sans délais le néo-libéralisme, de régler le problème de la dette, de mettre fin à la domination de la spéculation financière et de contrôler strictement les activités des transnationales à l'origine d'échanges inégaux.

Quelles seraient donc les transformations indispensables à réaliser pour construire un monde démocratique, assurant aux peuples de meilleures conditions de vie et leur participation effective aux processus de prise et de mise en œuvre des décisions ? La réflexion devrait prioritairement porter sur :

- 1) la modification des règles d'accès aux marchés et des systèmes monétaires et financiers, ce qui passe par la refonte du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC ;
- 2) l'instauration d'un système de fiscalité et de redistribution à l'échelle mondiale, plus cohérent et ambitieux qu'une « *taxe Tobin* » ;
- 3) l'arrêt de la régulation du système mondial *par la guerre*, grâce à la démilitarisation de la planète et au maintien de la paix ;
- 4) le renforcement et la démocratisation de l'ONU, conciliant droits de l'individu et des peuples, droits politiques et sociaux, universalisme et diversité des cultures ;
- 5) la gestion collective des ressources naturelles, mises au service des peuples, et le respect de l'environnement.

Telles sont selon nous les conditions *sine qua non* de sociétés civiles dynamiques, d'États souverains et *authentiquement démocratiques*, de régionalisations autonomes renforçant les positions des pays défavorisés du système mondial, mais aussi de l'accomplissement même de l'objectif des droits de l'Homme, dans leurs dimensions à la fois individuelles et sociales : alimentation, santé, logement, éducation, sécurité collective, État de droit, justice, égalité...

# BANQUE

## **RAPPORT DE BANK- AL- MAGHRIB : POLITIQUE MONETAIRE, UNE SURLIQUIDITE PERSISTANTE**

Fedoua TOUNASSI, L' Economiste du 20 Juillet 2004

"DANS un contexte de surliquidité persistante, la conduite de la politique monétaire n'a pas du tout été aisée", explique Abdellatif Jouahri, gouverneur de la banque centrale dans le rapport annuel de Bank Al Maghrib (BAM) présenté au Souverain vendredi 16 juillet. Surliquidité, baisse des taux, réduction des marges au niveau du secteur bancaire, le marché a vécu, en 2003, au rythme des interventions de BAM.

Ainsi, même si le relèvement du ratio de la réserve monétaire en décembre 2002 avait permis d'éponger les excédents de liquidités et de maintenir le marché monétaire "en banque", au cours du premier semestre 2003, la surliquidité a repris le dessus quelque temps plus tard.

"Au cours du deuxième semestre, l'effet expansif du flux de devises généré par les recettes des privatisations, des transferts des MRE et l'activité touristique sur la liquidité du marché, a été atténué temporairement", est - il indiqué dans le rapport. Cet effet a été d'ailleurs accentué par l'affectation d'une partie des recettes de privatisation à la constitution de soldes créditeurs au titre des comptes du Trésor et du Fonds Hassan II auprès de la banque centrale.

Toutefois, BAM a dû intervenir, encore une fois, dès le début du mois de septembre afin de résorber les excédents apparus sur le marché. La banque centrale a ainsi sorti la grosse artillerie. Elle a relevé le ratio de la réserve monétaire, et a eu recours, de nouveau, aux opérations de reprise de liquidités et, pour la première fois, aux swap de change.

"Afin de ne pas décourager la mobilisation de l'épargne, BAM a relevé le taux de rémunération des fonds constitués au titre de la réserve monétaire et aligné celui des reprises de liquidités sur le taux directeur, demeuré inchangé à 3,25%", explique Jouahri.

Traduisant l'impact de l'action de ces interventions, le taux d'intérêt interbancaire s'est élevé, en moyenne, à 3,22%, en hausse de 23 points de base par rapport à celui enregistré l'exercice précédent. Néanmoins, la tendance baissière des taux d'intérêt s'est poursuivie, bien que de façon moins marquée. S'agissant en particulier des conditions débitrices, le coût moyen du crédit bancaire s'est inscrit en fléchissement de 39 points de base en 2003.

Au niveau du secteur bancaire, c'est une réduction des marges qui a caractérisé l'exercice 2003. L'intensification de la concurrence dans un contexte de surliquidité en est à l'origine. L'impact de cette réduction sur les comptes d'exploitation a été accentué par l'accroissement des créances en souffrance. Et ce sont les banques spécialisées qui en ont le plus souffert. A ce niveau là, Jouahri tire la sonnette d'alarme par rapport aux défaillances du système judiciaire. "Il est primordial que la mise à niveau de l'appareil judiciaire soit accélérée et que la jurisprudence bancaire soit unifiée en tenant compte de la spécificité des problèmes rencontrés par les établissements de crédit", souligne-t-il.

Il recommande aux institutions financières publiques d'activer leur assainissement et procéder à leur redéploiement tout en définissant une vision

# BANQUE

claire quant à leur rôle actuel et futur dans le paysage financier national. Il prêche par ailleurs pour plus de concentration au sein du secteur. "Afin de faire face aux contraintes imposées par l'intégration croissante dans l'environnement international et d'accompagner le processus d'accès des opérateurs aux marchés extérieurs", argumente-t-il.

Pour ce qui est des autres composantes du secteur financier, des efforts ont été entrepris pour réorganiser l'activité des compagnies d'assurance et assainir la situation financière des organismes de retraite et de prévoyance. Ainsi, le code des assurances a été mis en place, de même que le processus de mise à niveau des organismes de prévoyance a été entamé. Les travaux des commissions constituées à cet effet devraient aboutir, dans les plus brefs délais, à la formulation de propositions d'actions appropriées pour restructurer et réorganiser ce secteur. "Il s'agit là de préalables à la promotion de l'épargne longue et au développement de l'activité des marchés de capitaux", indique le rapport. Parallèlement, une réflexion approfondie devrait être menée sur les moyens de renforcer la mobilisation de l'épargne longue. Elle devrait porter non seulement sur les produits et les circuits mais également sur l'ensemble des incitations à l'épargne.

L'approfondissement des marchés de capitaux permettra aux entreprises de disposer de financements alternatifs au crédit bancaire. Ce qui aboutira à des conditions favorables à la réduction des marges d'intermédiation et à la baisse du coût de financement 2003 de l'économie. Plus particulièrement au niveau des petites et moyennes entreprises. "Ces dernières n'ont d'ailleurs pas bénéficié au même degré de la réduction des conditions débitrices et continuent de rencontrer parfois des difficultés d'accès au crédit bancaire", déplore Jouahri.

Dans ce sens, la banque centrale a porté une attention particulière et mené des actions multiples pour améliorer les systèmes de notation et d'évaluation des risques bancaires que représente cette catégorie d'entreprises. Elle incite ces dernières à adopter les règles de transparence financière requises pour faciliter leur accès au crédit bancaire et bénéficier davantage de la tendance baissière des taux d'intérêt.

Sur le plan législatif et réglementaire, les projets de réforme des statuts de Bank Al Maghrib et de la loi bancaire ont notamment consacré l'autonomie de la banque centrale et clarifié ses attributions. Ils lui fixent comme objectif prioritaire la stabilité des prix et lui confient la responsabilité de la conception et la mise en oeuvre de la politique. De même que son rôle en matière de contrôle des établissements de crédit et de sécurité des systèmes de paiement, se retrouve renforcé. Pour assumer pleinement l'ensemble de ses missions, BAM a entrepris sa propre mise à niveau, adoptant un plan stratégique pour la période 2004-2006 qui a identifié les enjeux, fixé les orientations et décliné les actions à court et moyen termes. Parallèlement, l'institution a entamé sa restructuration tant au niveau organisationnel et de ses moyens logistiques qu'à celui des ressources humaines. Sur les marchés de capitaux, l'activité de la Bourse des valeurs de Casablanca, après une baisse continue pendant quatre années, s'est nettement redressée en 2003.

# BANQUE

## LE ROLE DES BANQUES CENTRALES DANS LA STABILITE FINANCIERE

Jean Pierre Patat, Directeur Général des Etudes et des Relations Internationales, Banque de France

Extrait de l'article « Banques centrales : La stabilité financière, nouvelle urgence, publié in Problèmes économiques du 07 mars 2001

### ➤ La responsabilité des banques centrales

Le rôle des banques centrales dans la stabilité financière est légitime : exercer une responsabilité en matière de stabilité monétaire est, en soi, favorable à la stabilité financière. Mais ces institutions ont aussi une responsabilité essentielle, qui s'exprime par des moyens variés dans deux domaines primordiaux pour la stabilité financière : la régulation et le contrôle bancaire d'une part, la sécurité des systèmes de paiement d'autre part.

Dans le domaine de la régulation et du contrôle bancaire, la légitimité des responsabilités des banques centrales peut trouver sa source dans un des vingt-cinq cors principes , selon lequel le contrôle bancaire doit être exercé par un organisme indépendant. Or, l'indépendance des banques centrales vis-à-vis de tous les intérêts, qu'ils soient publics ou privés, est généralement incontestable. Mais leur légitimité provient également de leur connaissance en continu du système bancaire et de leur expertise dans ce domaine. Plus généralement, la banque centrale jouit, dans tous les pays, d'un capital de confiance que peu d'organismes ont réussi à susciter.

Les formes d'engagement d'une banque centrale dans le contrôle bancaire peuvent être variées. Si, dans de nombreux pays, elle exerce directement cette tâche, dans d'autres pays, la supervision peut être dévolue à un organisme indépendant ou partagée par la banque centrale avec d'autres entités (comme aux Etats-Unis). Mais, quelles que soient les modalités, il est absolument indispensable que la banque centrale soit fortement impliquée, d'une manière ou d'une autre, dans le contrôle bancaire, directement ou par des liens avec l'organisme en charge de ce contrôle à qui elle fournit, en général, des données et dont elle conforte les analyses. Cet engagement est l'un des axes incontournables de la stabilité financière. Cela ne signifie pas qu'il constitue une garantie permanente et absolue contre tout risque de mauvaise gestion ou de défaillance, mais que l'on ne peut se passer de l'apport de la banque centrale, en particulier de sa connaissance intime du fonctionnement des banques. Par ailleurs, dans la mesure où la banque centrale, seule pourvoyeuse de monnaie centrale, est par nature le prêteur en dernier ressort potentiel, il n'est pas envisageable qu'elle soit éloignée du suivi de la gestion d'établissements dont elle peut être amenée à renflouer la liquidité.

Les banques centrales ont également une responsabilité majeure dans la conception, la régulation et la surveillance des systèmes de paiement puisque le noyau central de ces derniers est le vecteur des interventions sur le marché monétaire (rappelons qu'une des missions fondamentales du système européen des banques centrales est d'assurer le bon fonctionnement des systèmes de

# BANQUE

paiement). La responsabilité en matière de contrôle bancaire implique donc une connaissance actualisée des situations individuelles des institutions financières,

celles-ci contribuant à renforcer l'efficacité de la surveillance des systèmes de paiement. Les deux missions sont intimement liées et se renforcent l'une l'autre.

Les responsabilités des banques centrales vis-à-vis des marchés sont plus diversifiées, Celles-ci ont des responsabilités directes sur le marché monétaire et les marchés de taux, et indirectes sur les marchés d'actions. D'une façon générale, elles disposent d'une connaissance du fonctionnement global de l'ensemble des marchés que peu d'organismes possèdent, puisque celle-ci est inhérente à leur mission. Les différents segments des marchés sont, à des titres divers, des terrains sur lesquels se transmettent les signaux et les effets de la politique monétaire. Les banques centrales sont donc obligées, de par leur mission en matière de stabilité des prix, d'avoir une connaissance très large et intime du fonctionnement des marchés, même si leur responsabilité de régulateur est très inégale selon les compartiments de ces marchés.

Enfin, un dernier facteur incontestable de légitimité du rôle des banques centrales dans la stabilité financière tient en ce qu'elles sont le seul fournisseur ultime de monnaie centrale, ce qui leur donne une responsabilité de premier plan dans la gestion des crises financières et, in fine, pour jouer éventuellement le rôle de prêteur en dernier ressort.

Les banques centrales ont donc, en quelque sorte, une responsabilité sui generis en matière de stabilité financière; cette responsabilité s'exerce sous différentes formes, que ce soit dans la collecte et l'analyse des informations, la surveillance, la régulation, la supervision des intervenants, des systèmes de paiement et des risques macro financiers ou encore par une contribution éventuelle à la résolution des crises.

## ➤ Les principaux défis :

- **La recherche de la stabilité des prix est-elle optimale si elle interfère avec des considérations de stabilité financière ?**

Une première question est posée aux banques centrales : leur responsabilité en matière de stabilité des prix, de maniement des taux d'intérêt est-elle compatible avec leur responsabilité de suivi des situations individuelles des banques? L'expression de doutes sur cette compatibilité à longterm a été considérée comme allant de soi.

Mais, dès que l'on quitte les spéculations de l'esprit pour se confronter aux situations concrètes, cette affirmation ne résiste pas à l'analyse. En effet, si l'on suit cette approche, un pan entier de l'appréciation de la stabilité financière, comme le suivi des institutions financières et des établissements de crédit, devrait échapper à l'action et même au regard des banques centrales. Nous pensons (...) qu'un tel état de choses est inévitable, puisque la stabilité monétaire et la stabilité financière sont complémentaires. Certes, la stabilité monétaire ne crée

# BANQUE

pas obligatoirement la stabilité financière, mais elle en est une condition nécessaire.

La notion de « muraille de Chine », que l'on impose souvent entre politique monétaire d'une part, et approche micro financière et suivi des situations individuelles des banques d'autre part, doit être interprétée avec pragmatisme, car il y a interaction totale entre les aspects macro et micro financiers de la stabilité financière. En plusieurs occasions, personne n'a eu de doute sur le fait que les deux problématiques avaient joué un rôle dans l'action des banques centrales.

- **La mission de stabilité financière ne doit-elle pas primer aujourd'hui sur celle de stabilité des prix ?**

Une deuxième question commence par une prémisse : l'inflation des prix des biens aurait quasiment disparu; dès lors, ne faudrait-il pas se concentrer sur l'inflation des prix des actifs financiers, problème désormais beaucoup plus grave pour la stabilité globale de l'économie ? Il est évidemment facile de répondre à la prémisse, puisque l'on voit que, quelles qu'en soient les causes - hausse du prix des matières premières, pression de la demande et par conséquent pression sur les coûts, facteurs exogènes liés à la politique économique de certains gouvernements - les risques sur les coûts finals et l'inflation subsistent. Cela étant, il est plus difficile de répondre à la question de la nécessité ou non d'une action sur l'inflation des prix des actifs financiers.

Une hausse exagérée des prix des actifs financiers peut faire courir un risque à la stabilité financière et, en influençant les comportements, à la stabilité monétaire. Au Japon, à la fin des années quatre-vingt, le niveau extravagant des cours boursiers et des prix des biens immobiliers était une menace évidente pour les équilibres économiques. Aux États-Unis, avec la hausse des indices boursiers, en grande partie due aux indices de certaines catégories de valeurs, un effet de richesse important nourrit la demande des ménages. Or, une partie de ces titres sont acquis par un endettement croissant des ménages. On voit bien l'effet potentiel d'une correction ample et brutale. La taille du marché financier américain, la capitalisation boursière atteignant 150 % du PIB, est à la fois un atout et un facteur de faiblesse potentiel, puisque l'impact sur l'équilibre économique de la correction d'une surévaluation des cours est amplifié. La problématique du prix des actifs financiers doit donc être très sérieusement prise en considération et faire partie du champ de préoccupation des banques centrales. Dans ce domaine, les propositions sont nombreuses. Certains suggèrent que les prix des actifs soient incorporés dans l'indice des prix retenu comme support d'objectif de stabilité des prix, car ils seraient susceptibles de donner des indications sur le potentiel de dépenses des agents économiques. Cette proposition ne paraît pas devoir être retenue, d'abord pour des problèmes de mesure, et également parce que la prise en compte du prix des actifs financiers créerait un risque de forte instabilité de l'indice global.

La prise en compte du prix des actifs financiers (et immobiliers) dans les indicateurs retenus pour définir la stratégie de la banque centrale est, en revanche, plus opportune. C'est un élément qui doit compléter le jugement des autorités monétaires. Le Système fédéral de réserve le fait implicitement, alors que l'Euro système le fait plus explicitement (les indices boursiers sont inclus dans le

# BANQUE

second « pilier d'indicateurs utilisés pour la détermination de la politique monétaire).

Enfin, peut-on envisager d'agir pour freiner une appréciation de la bourse jugée excessive ? Une telle appréciation pourrait être de nature à fragiliser le système financier, mais aussi à créer un emballement des comportements et de la demande alimentant in fine l'inflation. Ce choix est d'autant plus délicat qu'il peut ne pas être compris par l'opinion qui observerait que les prix actuels à la consommation — le témoin de l'inflation — resteraient pour l'instant sages. La réponse peut sans doute être positive, les modalités d'action pouvant d'ailleurs varier, allant de l'avertissement verbal au maniement des taux d'intérêt.

Certaines expériences du passé montrent que, à trop tarder, la banque centrale ne rend pas service à l'économie et à la nation.

Toutefois, cette préoccupation que les banques centrales doivent avoir du prix des actifs financiers ne doit certainement pas les conduire à intervenir directement sur les marchés pour en stabiliser les cours quelles que soient les circonstances, pour essayer d'en freiner l'appréciation ou d'en freiner la chute. Une telle orientation serait désastreuse. Tout d'abord, en raison de la profondeur des marchés aujourd'hui, les moyens dont dispose une banque centrale ne seraient pas à la mesure du problème. Ensuite, une telle action présenterait un risque de crédibilité lié à son échec éventuel et aux pertes financières qu'elle pourrait éprouver.

- **Un environnement financier en mutation incessante réduit-il les marges de manœuvre des banques centrales ?**

L'environnement financier est en incessante mutation : on peut en citer quelques exemples qui constituent, par eux-mêmes, des défis pour l'action des banques centrales. La formation des conglomérats bancaires, aussi bien nationaux que transnationaux, pose problème à l'efficacité de la politique monétaire, à la régulation prudentielle, au fonctionnement même des systèmes de paiement. Le développement de la monnaie électronique peut être de nature à affaiblir mécaniquement l'action des banques centrales, même si son développement est juridiquement maîtrisé (en Europe, l'émission de monnaie électronique est réservé à des établissements de crédit). En effet, l'essor de la monnaie électronique réduit la base du pouvoir des banques centrales, c'est-à-dire la demande de monnaie centrale. L'ampleur de cet essor suscite actuellement une interrogation. Le développement de la banque et de la finance par l'Internet peut affecter l'efficacité des règles prudentielles.

- **Les lacunes dans la régulation et l'information financière sont-elles un handicap majeur ?**

Des lacunes ou des insuffisances persistantes dans la régulation, voire dans l'information financière, constituent des entraves à une action efficace. La régulation et l'information financière sont des exigences qui ne sont pas requises pour tous les marchés et leurs participants. Les marchés de change ne sont pas régulés, pas plus que des institutions qui pourraient jouer un rôle majeur dans l'instabilité financière, les établissements à haut effet de levier. Il est assez

# BANQUE

paradoxal que des pans aussi importants de l'activité financière demeurent opaques, alors même qu'on considère que l'une des conditions de la stabilité financière réside dans la généralisation des pratiques de transparence, exigence à laquelle les banques centrales se soumettent très largement.

Le fonctionnement des établissements à haut effet de levier a fait l'objet de travaux approfondis après les crises financières de 1998, dans lesquelles nombre d'entre eux étaient impliqués. La première caractéristique de ces établissements, qui est d'effectuer des opérations pouvant atteindre des montants considérables avec un faible capital, n'est certes pas une exclusivité : les banques développent également leurs opérations dans des proportions extrêmement fortes par

rapport à leurs fonds propres. Mais une spécificité des établissements considérés est de faire des opérations importantes et concentrées sur certains secteurs, sur certains instruments, sur certains marchés. La deuxième caractéristique est que ces établissements ne sont pas régulés. La troisième caractéristique est que, jusqu'à maintenant, ceux-ci sont restés relativement opaques. Or, leur influence sur les marchés peut être considérable : par des prises ou des liquidations de positions, ils peuvent déstabiliser des marchés de taille moyenne et mettre en jeu la stabilité de leurs contreparties.

Il est toutefois difficile actuellement d'appréhender le problème dans tous ces aspects et de prendre des mesures concrètes car de très nombreuses considérations interfèrent dans le jugement que l'on peut porter sur l'action de ces organismes.

Sur un plan général, les marchés, après avoir été au bord de la panique à la fin de 1998, sont désormais moins erratiques, même s'ils restent volatils. Cela n'incite pas à resserrer la vigilance, surtout lorsque l'on constate que ces établissements sont actuellement moins actifs sur certains marchés, par exemple les marchés de change, sur lesquels on n'a pas observé de crise majeure depuis deux ans. Par ailleurs, il n'y a pas unanimité sur la nature de leur influence. Certains les jugent utiles en tant que fournisseurs de liquidités aux marchés : alors qu'en fait, ce sont leurs contreparties bancaires qui fournissent des liquidités et non les établissements eux-mêmes; en outre, il n'est guère observé que les marchés sur lesquels ces établissements n'interviennent pas soient moins liquides que les autres. Enfin, s'agissant d'organismes privés dont l'activité est fondée sur l'exploitation d'informations asymétriques, certains estiment logique qu'ils ne soient pas soumis à des contraintes de transparence trop étendues sous peine de perdre ce privilège, qui est une des conditions de leur rentabilité. Mais il est incontestable que les établissements à haut effet de levier contribuent au dynamisme de certains marchés de capitaux. Toute action visant à contraindre leur fonctionnement n'est donc pas forcément considérée comme bienvenue, une autre difficulté tenant au fait que les établissements sont, pour la plupart, domiciliés dans des centres extra-territoriaux.

Les orientations actuellement préconisées pourraient ne pas être négligeables si elles sont suivies d'application. Une direction précise a été donnée pour que les contreparties des établissements à haut effet de levier gèrent mieux leurs risques. Certaines obligations de transparence sont demandées. Cependant, il est clair qu'une régulation directe n'est pas encore d'actualité.



## **VERS L'E - MINISTERE**

Janine Toffin –PAYNE, Extrait de la Revue Cahier Industries n° 69, Juillet - Août 2001

**Le MINEFI développe de plus en plus de procédures en ligne. Ce qui lui vaut l'appellation d'e - ministère. D'autres administrations jouent aussi la carte de la dématérialisation.**

Promu e - ministère par Laurent Fabius, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le MINEFI change de visage. Grâce au développement des nouveaux services interactifs, le ministère modifie peu à peu sa façon de travailler, d'échanger et de communiquer. Internet permet désormais aux entreprises, en quelques clics, de s'informer sur des procédures, de télécharger des formulaires et même d'effectuer l'ensemble de leurs opérations en ligne, y compris la signature, le renvoi du formulaire et celui des pièces justificatives. Les démarches s'en trouvent simplifiées, deviennent plus faciles à gérer avec des délais raccourcis et des gains de productivité assurés. Ce qui devrait permettre à Bercy d'établir tout à la fois une relation de confiance et d'ouverture avec les usagers, et d'introduire dans ses services un nouvel état d'esprit privilégiant la qualité du service, la simplification, la transparence.

En favorisant les procédures en ligne, le MINEFI devient exemplaire à plusieurs titres : comme élément central de l'action du gouvernement pour le développement de la société de l'information, comme administration au coeur des relations avec les publics et comme gestionnaire de l'argent de l'Etat. En résumé, l'e- ministère, c'est la projection des activités du MINEFI dans la société de l'information.

## **Demain en ligne.....**

### **En 2002**

Les marchés publics, le centre d'appels Dree - CFCE pour le développement international, la prise de rendez-vous pour les visites techniques de véhicules le télérèglement de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, le compte fiscale simplifié(consultation des déclarations et paiements effectués), la documentation fiscale.

### **En 2003**

La possibilité pour les fournisseurs de l'Etat de faire suivre l'état de paiement de leurs factures, le lancement d'une procédure dématérialisée d'instruction des aides publiques aux entreprises, le tarif douanier.

A Bercy, l'administration électronique est déjà une réalité. Le site [www.minéfi.gouv.fr](http://www.minéfi.gouv.fr) est le 60<sup>ème</sup> site français le plus visité avec, en 2000, 55 millions de documents consultés par 4 millions d'internautes. Il offre aux entreprises des téléservices et des téléprocédures conçus pour répondre à leurs attentes en matière de simplification administrative. Plus précisément, c'est : le réseau d'information et d'appui aux entreprises Mininfo ([www.mininfo.minefi.gouv.fr](http://www.mininfo.minefi.gouv.fr)), TéléTVA pour la déclaration et le télépaiement de la TVA, DEB sur le Web pour la télé- déclaration d'échanges de biens, le réseau CFE

# N.T.I.C ET G.R.H

pour la création d'entreprises, sans oublier la collecte en ligne des statistiques d'entreprises industrielles, le téléchargement des

dossiers de programmes d'aides à l'industrie, des informations sur le numérique... Demain d'autres téléprocédures suivront. Au-delà de la diversité des services proposés, le MINEFI prend des engagements vis-à-vis des entreprises comme de l'ensemble des usagers. Réactivité ( une réponse dans un délai de 48 à 72 h sera apportée à tout courrier adressé par mél), écoute (forums, évaluation en ligne des services), transparence (accessibilité des textes, tableaux de bord périodiques) et déontologie (séparation des fonctions d'information et de contrôle) sont les quatre objectifs visés. Un défi qui s'inscrit pleinement dans la réforme -modernisation du ministère engagée depuis un an par Laurent Fabius et qui, aujourd'hui, prend forme de plus en plus nettement.

## **Téléservices, toute l'administration concernée**

Enregistrer un brevet d'invention, demander une licence de réseau télécom, déclarer une activité polluante, payer ses impôts : avec les téléservices, les démarches deviennent... de simples formalités. L'Etat s'est clairement engagé dans la voie de la simplification : selon la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (Dire), 900 formulaires administratifs sont aujourd'hui accessibles en ligne, soit 51 % des formulaires existants. Outre le MINEFI, de nombreux ministères s'ouvrent à la dématérialisation de leurs formulaires : Emploi et Solidarité, Intérieur, Equipement, Transport et Logement, Agriculture et Pêche, Santé et Fonction publique... Dressant, en avril dernier, un bilan des téléprocédures dans l'administration, le secrétaire d'Etat aux PME, François PATRIAT déclarait : « On est passé de la première étape, qui consiste à mettre en ligne les formulaires - ce qui n'était déjà pas si mal - au remplissage des déclarations, voire à leur paiement en ligne ».

# N.T.I.C ET G.R.H

## "La réforme de l'Etat passe par le développement de l'administration électronique"

Entretien avec Thierry Carcenac, membre de la commission des finances  
Le Monde, 30 avril 2001

*Thierry Carcenac, vous êtes l'auteur d'un rapport intitulé "Pour une administration électronique citoyenne". Est-ce que ce rapport et ses conclusions reflètent un choix politique ?*

Bien sûr. Je pense que l'administration a des services à rendre aux citoyens, et qu'elle ne doit pas les externaliser, mettre les informations à la disposition du privé, aux banques par exemple. Internet permet certes plus de productivité, mais ne doit pas signifier moins d'État. Au contraire, ce média peut organiser la rencontre du citoyen et de l'État, en aidant l'administration à jouer plus efficacement son rôle de prestataire de services.

L'idée, dans ce rapport, c'est de mettre le citoyen au centre de notre système. Quand un individu consulte un annuaire afin de régler un problème, il trouve la liste des ministères, des services, des bureaux... L'idée est d'inverser l'annuaire et de faire en sorte que l'utilisateur trouve à la place la liste des situations dans lesquelles il peut avoir besoin des services de l'administration. Prenez l'exemple de la grossesse : il faudrait rassembler sur un même lieu toutes les informations dont une femme enceinte peut avoir besoin, qu'il s'agisse de la déclaration à la maternité, de l'hôpital et de tous les services compétents ... Pour l'instant, le seul endroit où l'on trouve cette approche est la Cité des métiers, à La Villette, où un guichet unique permet de s'orienter vers tous les services existant dans ce domaine.

*Vous avancez la notion de A to C. Quel est le rapport avec des notions comme le business to consumer ?*

Quand on observe le marché européen, on se rend compte qu'il a mis le consommateur au centre du débat. Ainsi, la libre circulation des biens et des personnes, c'est d'abord la libre circulation des biens, pour les consommateurs. Tout aujourd'hui tourne autour du consommateur. Comme un pied de nez au B to C, je propose de mettre au centre de nos préoccupations le A to C, l'administration pour le citoyen, et pas pour le consommateur.

Cette mission a été effectuée en six mois. En rédigeant le rapport, j'ai vérifié auprès du cabinet de Michel Sapin, ministre chargé de la réforme de l'Etat, que les préconisations étaient envisageables.

*Pourquoi un rapport sur l'administration électronique citoyenne ?*

La société de l'information est un point essentiel dans le cadre de la Réforme de l'État. Après que Christian Paul eut rendu le sien sur "Droits et libertés sur

# N.T.I.C ET G.R.H

"l'Internet", le gouvernement s'est préoccupé en juin de la question de l'administration électronique.

*Vous parlez de la réorganisation des structures : qu'entendez-vous par là ?*

Le constat que l'on est amené à faire est le suivant : chacun des ministères a sa propre logique, totalement verticale. J'appelle cela l'administration en silo. Ainsi, dans le ministère de l'économie et des finances, il y a un plan informatique pour la direction générale des impôts, un plan informatique pour la comptabilité publique, et aucune passerelle entre les deux. Cette question a été le grand problème de Christian Sauter, qui, à cause de cela, n'a pas réussi à mener à bien la réforme consistant à faire de l'administration fiscale une administration tournée vers le citoyen.

Ce projet a été repris, plus modestement, par l'actuel ministère de l'économie et des finances, de sorte que le ministère ait un système informatique unifié et pas différents systèmes informatiques correspondant aux différentes directions.

La séparation entre la direction générale des impôts et la comptabilité publique existe depuis la révolution française. C'est alors que l'assiette, c'est-à-dire le calcul de l'impôt, a été séparée du recouvrement, pour plus de fiabilité. Cette séparation a perduré jusqu'à nos jours, mais il faut à présent avoir une vision plus transversale : c'est ce que j'appelle passer de l'administration en silo à l'administration en réseau. Cela dit, le problème du pôle économique, se retrouve au ministère des affaires sociales et au ministère de l'intérieur.

Ce que nous voulons, à présent, c'est mettre en place une administration électronique - sachant qu'Internet n'est qu'un moyen permettant plus de rapidité et d'efficacité - et, à partir de là, voir comment il est possible d'organiser différemment les services.

*Quelles difficultés de mise en œuvre cela représente-t-il ?*

Internet est un système de circulation des données. Mais, pour que les données circulent entre les différentes directions d'un ministère, il faut qu'elles soient définies de manière identique dans chacun des logiciels. Par exemple, si la définition de ce qu'est un contribuable est différente d'un logiciel à un autre, alors comment faire passer l'information ? C'est la question que nous nous posons, et la réponse est de rendre les logiciels compatibles, pérennes et sûrs. D'où le débat entre logiciels propriétaires et logiciels libres.

*Que préconisez-vous pour résoudre ce problème : logiciels propriétaires ou logiciels libres ?*

Le logiciel propriétaire est celui que l'on achète avec l'ordinateur, en sorte que tout le monde a le même. Alors que l'avantage du logiciel libre, pour l'administration, c'est qu'il est évolutif, et dispose d'une certaine souplesse, puisqu'on a accès à son code source, que l'on peut modifier librement. Le code source, c'est comme une

# N.T.I.C ET G.R.H

partition en musique, que l'on peut interpréter à sa façon, alors que l'on peut comparer un logiciel propriétaire à un CD, dont les musiques enregistrées ne sont plus modifiables, et n'offrent qu'une seule interprétation.

Si vous êtes équipé de machines sous Windows, vous êtes obligé de racheter chaque nouvelle version (Windows 95, 98), tandis que vous pouvez faire évoluer votre logiciel libre autant que vous le voulez. L'autre défaut du logiciel propriétaire, c'est qu'on ne peut pas le dupliquer librement, à la différence du logiciel libre. Enfin, dans ce dernier, on peut vérifier à l'intérieur du code source s'il n'y a pas une porte dérobée permettant de s'introduire dans la machine, ce qui est impossible avec un logiciel propriétaire, où la sécurité n'est pas toujours assurée.

*Pourquoi n'avoir pas proposé de légiférer pour équiper l'administration en logiciels libres ?*

Certains parlementaires voulaient faire une loi, effectivement, pour imposer le logiciel libre à l'administration, mais je suis moins rigoureux. On ne peut pas obliger l'administration à utiliser ces logiciels. Par contre, lorsque les ministères lancent des appels d'offres pour leur équipement, je préconise de considérer les besoins, les coûts, etc. Plusieurs ministères ont déjà commencé à s'équiper de logiciels libres : éducation nationale, économie et finances.

*Quelles sont les différentes étapes de votre programme ?*

Ce programme, qui consiste à adapter l'administration au besoin des citoyens, comporte quatre étapes : d'abord, créer pour chaque administration des portails d'accueil ; ensuite, supprimer les procédures papier en les remplaçant par des procédures entièrement électroniques. La première étape est franchie. Pour les téléprocédures, 30 fiches sont en ligne, sur 1 500 imprimés disponibles en France. Pour la troisième étape, il s'agit, pour chaque ministère, de transcrire les données inscrites dans les programmes pour qu'elles soient compatibles entre elles : par exemple, que la définition du contribuable soit la même dans tous les programmes. Enfin, la dernière étape consiste à rendre compatibles les données des différents ministères.

*Qui doit prendre en charge la réalisation des différentes étapes de ce programme ?*

Dans tous les gouvernements que j'ai rencontrés, il existe un secrétaire d'Etat en charge de l'informatique. En France, nous n'avons qu'un conseiller technique auprès du premier ministre. Même si, jusqu'ici, cette organisation a bien fonctionné, je pense que les choses doivent changer : il faut confier ce dossier au ministre chargé de la réforme de l'État, car la réforme de l'Etat passe par le développement de l'administration électronique.

# N.T.I.C ET G.R.H

## L'ADMINISTRATION EST-ELLE SURDIPLOMÉE ?

Philippe Bordarier, Bernard Doroszczuk  
Problèmes Economiques du 09 Mai 2001

Le recrutement d'agents surdiplômés n'est pas un fait nouveau pour l'Administration. Traditionnellement durant les années de creux économique, le nombre et le niveau de formation des candidats aux concours administratifs augmentent. Faute de débouchés dans le secteur privé, on trouve parmi ces candidats des personnes qui semblent a priori surqualifiées pour les emplois convoités, ils ralliaient alors la majorité des postes ouverts. Mais l'émoi des gestionnaires publics face à ce phénomène retombe dès la reprise économique. Le phénomène de surdiplôme serait donc fluctuant avec la conjoncture économique.

Quelles en sont les conséquences pour les individus et l'Administration ? Nous montrerons que les agents dont le niveau de formation n'excède que de deux ou trois ans le niveau statutaire requis ne sont pas en situation anormale au regard du secteur privé. Ces agents ne créent pas par la suite de problèmes individuels ou organisationnels, sans être pour autant les vecteurs d'une modernisation de la Fonction publique qu'on aurait pu espérer. En revanche les fortement surdiplômés - quatre ans de formation et plus au-delà du niveau statutaire - pourraient poser problème à terme, leur arrivée en masse induisant une saturation du système de gestion des carrières.

### Une définition statutaire pour mesurer l'ampleur du phénomène

Le vocable « surdiplômé » renvoie à l'idée de dépassement d'une norme. Effectivement, le niveau statutaire minimum de recrutement des fonctionnaires (brevet pour les agents de catégorie C, baccalauréat pour la catégorie B et licence pour la catégorie A) fonctionne comme référence tacite. Un surdiplômé est alors un agent dont le diplôme lui aurait permis de présenter un concours de catégorie immédiatement supérieure. Cette définition exclut donc les agents de catégorie A. De plus, lorsqu'un agent de catégorie C possède au moins une licence, nous considérons qu'il est « doublement surdiplômé ». C'est le cas par exemple d'un DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées - bac + 5) en droit occupant un emploi de secrétaire administrative (catégorie C). Par extension, ceux qui ne sont pas doublement surdiplômés seront « simples surdiplômés ». Les autres seront dits « diplômés statutaires ».

Le phénomène est bien réel : pour les concours externes de la Fonction publique d'État (FPE) organisés en 1998, 52 % des reçus en catégorie C et 61 % en catégorie B étaient surdiplômés ; 15 % des reçus en catégorie C étaient même doublement surdiplômés. Mais les différents corps de la FPE ont un comportement hétérogène face au surdiplôme. Pour les reçus « 1998 » des cinq principales familles de corps de catégorie C, le taux de surdiplômés varie de 13 à 95 %. Cette hétérogénéité est liée à la taille du recrutement et à l'attractivité de l'Administration concernée. Plus le nombre de postes est

# N.T.I.C ET G.R.H

important, moins le recrutement est sensible au surdiplôme. En effet, les concours les plus importants en nombre de postes ouverts sont aussi les moins sélectifs, et plus le taux de sélectivité d'un concours est élevé, plus le nombre d'admis surdiplômés est grand. C'est dû à un effet d'assiette - plus il y a de surdiplômés dans les présents, plus il y en a dans des admis et au format académique des concours qui privilégient ainsi le savoir. Enfin, plus une administration est prestigieuse - attributions du corps, niveau attendu des primes, possibilités de promotion et de rapprochement géographique, plus le taux de surdiplômés aux niveaux B et C est important: les Affaires étrangères recrutent plus de surdiplômés que les Impôts, qui en recrutent plus que l'Éducation nationale.

## **Des origines conjoncturelles et structurelles**

Le nombre d'agents surdiplômés a explosé au cours de la décennie 1990. Cela est tout d'abord lié à la dégradation de la conjoncture économique. La corrélation du taux de chômage des diplômés et du taux de surdiplômés à certains concours de la FPE est nette. Mais ce phénomène n'est pas uniquement lié à la conjoncture. Entre 1990 et 1997, les sortants du système éducatif au niveau baccalauréat et licence ont augmenté respectivement de 60 et de 80 %. Dans certaines filières, cet accroissement est sans commune mesure avec les débouchés dans le secteur concurrentiel et entretient un vivier de surdiplômés structurels qui se tournent vers les emplois publics.

La production de diplômés a donc atteint, par contrecoup, un niveau incompatible avec le marché des emplois administratifs. Il existe donc désormais un surdiplôme de structure. Ainsi, pour les années 1998 et 1999, malgré la reprise économique, le taux de surdiplômés n'a que peu diminué dans les reçus en catégorie B du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

## **Le taux de surdiplômés dépend des modalités de recrutement**

Le taux de surdiplômés est influencé par le type du concours et la nature des épreuves. Tout d'abord, régionaliser les concours réduit le taux de surdiplômés ; il est moins sélectif que les concours nationaux et leur clause spécifique de dépendance géographique va contre la mobilité géographique recherchée par certains surdiplômés.

Les concours professionnalisés, par le biais d'épreuves de mises en situation produisent également moins de surdiplômés. La professionnalisation permet aux jurys d'opérer une meilleure part des choses entre savoir, savoir-faire et savoir-être et de favoriser les diplômés statutaires motivés et possédant les qualités requises.

La nature des épreuves influence largement celle des admis. Par exemple, l'une des épreuves d'admissibilité du concours des contrôleurs des impôts n'ouvre le choix qu'à quatre options : mathématiques, droit, comptabilité/gestion ou géographie ; 80% des surdiplômés reçus sont issus des quatre filières universitaires correspondantes.

# N.T.I.C ET G.R.H

Enfin l'académisme des concours est à l'origine du recrutement de nombreux surdiplômés issus de filières généralistes. Les concours de le FPE consistent généralement en une phase de pré -admissibilité par QCM (question à choix multiple), une phase coule et une phase orale d'admission. La structure des reçus par niveau de diplôme est bien souvent acquise à l'issue des épreuve d'admissibilité. L'épreuve d'admission ne modifie alors qu'à la marge la répartition par niveau de diplôme obtenu après les épreuves écrites.

## **Le simple surdiplômé n'a rien d'extraordinaire**

La société considère implicitement qu'il doit exister une relation univoque entre le niveau de diplôme d'un individu et celui de son emploi. Le surdiplômé est alors considéré comme une victime. Pourtant, aujourd'hui, le niveau d'emploi du simple surdiplômé n'a rien d'anormal par rapport au secteur privé : en comparant des métiers analogues dans le secteur privé ou concurrentiel et dans la Fonction publique, nous avons constaté que pour un type d'emploi donné, le niveau de formation est le même quel que soit le secteur d'emploi. Symétriquement, pour un même diplôme, les chiffres de l'INSEE et nos investigations montrent que le niveau de l'emploi est le même dans l'Administration et le privé. Cette situation n'est pas surprenante : l'élément du niveau de formation de la population modifie la relation qui unit formation et emploi. À l'échelle « emplois d'exécution/emplois intermédiaires/ emplois de cadre » associée historiquement à l'échelle « Brevet/Bac/Bac+3 » doit être associée aujourd'hui à l'échelle « Bac/Bac+2 ou 3/Bac+5 ».

Ce glissement s'oppose à la stabilité des statuts de la Fonction publique Ceux-ci, écrits au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ont figé la relation entre diplôme et niveau d'emploi. En 1950, seulement 5% d'une cohorte accédait au baccalauréat, et pouvait prétendre à un poste de catégorie B. Pour conserver aujourd'hui ce pourcentage, il faudrait n'ouvrir les postes de catégorie B qu'aux diplômés du troisième cycle. Le surdiplôme dans la fonction publique vient donc plus de la constance des niveaux statutaires de recrutement dans un environnement évolutif, et du sentiment que ce décalage entre niveau statutaire et niveau effectif, que de dysfonctionnements du marché de l'emploi.

Le surdiplôme relève d'un choix à court terme et, souvent, d'une stratégie à moyen terme: obtenir facilement un emploi et profiter après quelques années des « ascenseurs internes » de la Fonction publique (promotion ou mobilité géographique).

En effet, le surdiplômé a plus de chances qu'un statutairement diplômé de réussir un concours interne de recrutement vers une catégorie supérieure. 80 % des admis statutairement diplômés en 1989 dans le corps des agents de constatation et d'assiette (catégorie C) sont encore dans leur catégorie d'origine en 1999 alors que seuls 25 % des admis doublement surdiplômés le sont encore. 30 % de ces derniers sont arrivés en catégorie A. Ils ne sont donc plus surdiplômés.

La même démarche s'applique aux mutations géographiques. Le recrutement dans l'Administration est un moyen pour certains d'assurer à terme un « retour au pays » salarié. C'est parce que cette logique est contrecarrée dans les concours déconcentrés que ceux-ci sont moins sujets à la présence de surdiplômés.



# N.T.I.C ET G.R.H

## **Le simple surdiplômé n'est ni un problème, ni une chance pour l'Administration**

Le retour que nous tirons de nos entretiens avec des gestionnaires de terrain est simple : le simple surdiplômé n'est pas particulièrement malheureux. De plus, des expériences locales montrent qu'au sein d'un collectif de travail, la norme du diplôme peut être remplacée par d'autres échelles de valeur. Par exemple, un service d'une trésorerie générale, est organisé autour de « portefeuilles clients » hiérarchisés en fonction de leur complexité. La reconnaissance qu'en tirent les agents qui se les voient confier dépasse les clivages de diplômes. Mais tous les responsables jouent-ils sur ces marges de manoeuvre pour motiver les agents ? De gros progrès restent sans doute à faire pour développer les compétences des gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines .

Le surdiplômé fait-il profiter son service de ses capacités ? Nous avons interrogé des responsables départementaux de l'Administration sur l'implication des surdiplômés dans trois domaines d'initiatives locales ; les cellules informatiques, l'animation de la formation interne et les bonnes pratiques mises en place par les agents puis généralisées au service. Une trentaine de réponses nous ont été transmises et il annotait que le surdiplômé n'est pas particulièrement un levier de changement.

Surdiplômé ne veut pas nécessairement dire surqualifié. Notre étude montre que l'emploi systématique des agrégats de l'Éducation nationale - « bac », « bac+2 », « bac+5 » - prête aussi à confusion parce que les surdiplômés ne sont pas forcément surqualifiés. Ainsi, pour le concours 1997 des agents de catégorie B des impôts, le taux de réussite des bacheliers du groupe général est plus élevé que celui des maîtrises de psychologie et de sociologie. Par contre, celui des licenciés de sciences dures était quatre fois meilleur que celui des maîtrises de psychologie ou de sociologie.

Ce constat est intuitif : un DESS de gestion est probablement surqualifié dans le cas des agents recouvrement du Trésor, mais il est difficile de croire qualifié un DEA de chimie quantique.

### **Les doublement surdiplômés : une bombe à retardement ?**

Les doublement surdiplômés se vivent en revanche comme des cadres frustrés. Dans leur « logique de l'honneur », ils auraient du se voir attribuer un poste d'encadrement, alors qu'ils n'ont qu'un poste d'exécution. Leurs stratégies de carrière amplifient celles des simplement surdiplômés : profiter des promotions internes et des mutations géographiques le plus tôt possible. Malheureusement, dans les concours de catégorie C que nous avons étudiés, le nombre de postes ouverts à la promotion interne depuis 1995 a été inférieur au nombre de recrutés doublement surdiplômés. En l'absence de mesures correctrices, la situation sera durable puisque liée à une inadéquation entre le système d'orientation et de formation et le marché de l'emploi. Il faut noter également que les nombreux agents destinés à prendre leur retraite dans les années à venir sont statutairement diplômés. On risque donc d'assister à une sur-concentration d'agents doublement surdiplômés et une saturation des ascenseurs internes.

# N.T.I.C ET G.R.H

Contrairement aux simplement surdiplômés, les doublement surdiplômés ne sont pas à leur juste niveau d'emploi. Effectivement, comme le montre une enquête sociologique commandée par le commissaire général au Plan, les doublement surdiplômés sont les plus mécontents de leurs conditions de travail et les plus démotivés. Les revendications individuelles ne s'exprimeront pas collectivement tant que le système de promotion et de mobilité géographique permettra de satisfaire la stratégie à moyen terme de ces agents. Mais à terme, l'augmentation de ceux qui resteront bloqués est porteuse de risques dans certains coups.

Saura-t-on traiter cette question à « froid » pour impulser les changements nécessaires, visant notamment à une meilleure maîtrise des compétences et de leur évolution, depuis le recrutement et durant toute la vie professionnelle des agents ? Ou bien fera-t-on une nouvelle fois la preuve que les Français sont plus à l'aise dans la révolution que dans la réforme ?

## **LA REMUNERATION AU MERITE INTRODUITE DES CETTE ANNEE : LES HAUTS FONCTIONNAIRES DE BERCY ONT OUVERT LA BRECHE**

Anne Rovan, Le Figaro du 06 Juillet 2004

Versement de primes réellement variables, accélération ou ralentissement des carrières, coups de pouce financiers pour les équipes les plus performantes. Pour récompenser les efforts des agents de Bercy - et donner du cœur à l'ouvrage aux plus téméraires d'entre eux -, le ministère de l'Economie et des Finances s'est doté d'une fusée à trois étages dont Francis Mer, l'ancien ministre de l'Economie et des Finances, a bâti le pas de tir et dont le délicat lancement incombe maintenant à Nicolas Sarkozy.

Le premier étage, annoncé en début d'année, concerne la prime octroyée chaque année aux 850 hauts fonctionnaires de Bercy. Jusqu'à l'année dernière, les primes versées étaient identiques pour les hauts fonctionnaires exerçant un même métier. Ainsi, tous les trésoriers payeurs généraux touchaient la même prime, quelles que soient la productivité et les économies réalisées. « Or, souligne un haut fonctionnaire de Bercy, ces primes sont loin d'être anecdotiques, puisque, selon les métiers, leur montant varie de 50 % à 100 du traitement indiciaire ou du salaire de base - touché par les fonctionnaires. » La nouveauté, c'est que les primes versées en 2005 - au titre de l'année 2004 - varieront effectivement. S'il ne remplit pas ses objectifs, un haut fonctionnaire pourra la voir fondre de 10 %. S'il fait mieux que ses objectifs, il peut espérer toucher jusqu'à 10 % de plus que prévu.

Le deuxième étage de la fusée introduit la notion d'« avancement au mérite » pour les 180 000 autres fonctionnaires de Bercy. Ce tour de passe-passe revient à accentuer sur le long terme les écarts de rémunération entre eux. Jusqu'à maintenant, ils gagnaient automatiquement un échelon tous les trois ans avec le salaire de base et la prime qui l'accompagnent. Dès l'an prochain, leurs carrières devraient être un peu moins prévisibles. Bien noté par son supérieur, un agent pourra espérer changer d'échelon un peu plus vite : en deux ans et trois mois, contre trois ans auparavant. S'il ne donne pas satisfaction, il devra attendre un peu plus de trois ans. Afin de limiter les grincements de dents des syndicats, Nicolas Sarkozy a par ailleurs confirmé que tout agent mal noté aurait des possibilités de recours.

Le troisième étage de la fusée, qui met l'accent sur les équipes, a été annoncé par Nicolas Sarkozy mi-juin. Il s'agit d'une prime collective de performance de 400 euros versée à parts égales aux membres d'une unité de travail ayant obtenu d'excellents résultats ou s'étant illustrée par une réorganisation en profondeur ». Toutefois, l'enveloppe globale sera limitée puisque seuls 15 % des agents du ministère pourront la toucher chaque année. Cela n'a pas levé les réticences des syndicats qui y voient une autre manière d'introduire l'individualisation des rémunérations.

# N.T.I.C ET G.R.H

## Les fonctionnaires découvrent la rémunération au mérite

Claire Bommelaer, Le Figaro du 06 Juillet 2004

Comment évaluer un fonctionnaire ? Comment adapter leur traitement à la qualité du travail accompli ? Et le cas échéant, comment le sanctionner ? Régulièrement, la question de la motivation de l'administration, ainsi que celle des deux millions et demi de fonctionnaires qui y travaillent, refait surface.

Bien que l'État ne soit pas, loin de là, un bateau ivre où tout est permis et rien n'est sanctionné, force est de constater que le système d'évaluation dans la fonction publique a terriblement vieilli.

Clairement, l'époque n'est plus à l'heure du fonctionnaire anonyme, voire à l'extrême, irresponsable. *«Nos enquêtes internes montrent que même les agents sont en demande d'une gestion plus personnalisée des ressources humaines. Ils ne supportent plus d'être de simples numéros»*, indique-t-on dans l'entourage de Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique.

En principe, le statut général du fonctionnaire prévoit toute une série de garde-fous afin d'encadrer l'activité de l'agent et sa manière de servir l'État : la notation se trouve au cœur de son contrat. Chaque secrétaire, policier, enseignant ou ingénieur est censé rencontrer son responsable hiérarchique, afin de faire le point et de se voir attribuer une note.

Bâtie sur l'ancienneté, largement fondée sur des procédures, cette gestion s'est dévoyée au fil des ans. Les plus investis dans leur travail s'estiment souvent lésés, quand les moins bons savent qu'il leur suffit d'attendre pour avancer. *«Tout cela est très hypocrite»*, avait jugé en son temps Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la Fonction publique.

La différenciation de traitement entre «bons» et «mauvais» fonctionnaires a été récemment remise au goût du jour par le biais du salaire au mérite. Tous les ministres tournent autour du pot, et cherchent la meilleure façon de marquer un écart de rémunération entre ceux qui sont le plus investis dans leur travail, et les autres. Tous, sans exception, sont à la peine pour trouver un système à la fois clair, simple, efficace et socialement acceptable.

Premier à s'être jeté dans la mêlée : Francis Mer. L'ancien ministre des Finances a négocié des primes au mérite pour 180 000 agents de Bercy d'ici à 2005. Nicolas Sarkozy, lorsqu'il était à l'Intérieur, lui a emboîté le pas avec l'instauration de primes collectives pour la police, et Dominique Perben a aussi concocté un tel système pour les magistrats. Prime, bonus, évaluation personnelle... font donc à petits pas, et un peu dans le désordre, leur entrée dans l'administration française.

Mais on est encore très loin du compte. Une multitude de raisons expliquent cela. La première est la franche hostilité d'une partie des syndicats. Ils disent craindre le syndrome du *«petit chef et de l'arbitraire»*, c'est-à-dire un blocage total de la carrière de ceux qui sont mal considérés par leur hiérarchie. Plus largement, les fonctionnaires refusent d'être *«pénalisés financièrement»* tant que, selon eux, *«perdront les dysfonctionnements au sommet de l'État»*. Les syndicats les plus réformistes admettent aussi les difficultés : *«Nous avons participé aux négociations sur les primes collectives, mais ce genre de système est très compliqué, et pour*

# N.T.I.C ET G.R.H

*tout dire, peut aboutir à une usine à gaz», avoue Jean-Luc Garnier, du syndicat de policier Alliance.*

Au-delà des affichages syndicaux, les obstacles tiennent à la nature même des missions exercées par l'État, au mode de fonctionnement de la puissance publique, réputé autonome, intemporel, et de facto totalement indépendant du pouvoir politique. *«Dans une entreprise privée, il y a des normes et des ratios financiers, qui permettent de mesurer l'activité, et donc la productivité. Tout cela manque à l'Etat»,* ajoute Luc Rouban, chercheur spécialiste de la fonction publique au CNRS.

Maintenant que le gouvernement a ouvert la boîte de Pandore, il n'a pas l'intention de la refermer : la réforme de l'État est une promesse de campagne. Il y a va donc de son contrat vis-à-vis de ses électeurs.

D'ici à une bonne semaine, Renaud Dutreil devrait annoncer la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens pour cinquante directeurs d'administration – les très hauts fonctionnaires de l'Etat – dans six ministères «pilotes». L'exemple doit venir d'en haut, répète inlassablement le ministre.

# CHRONIQUE

## UNE FABLE HEROÏQUE : LE CHAT DE BERCY

Extrait de la Revue administrative, mars 2004

Le DPMA manqua s'étouffer ce matin-là lorsque le chef de service, soucieux, escorté d'un sous-directeur et d'un chef de bureau inquiets, lui tendit la facture de l'entreprise chargée du nettoyage : le montant affichait une hausse de 10%. Une heure quotidienne devait être en effet consacrée à la chasse aux déchets alimentaires éparpillés dans Bercy par des fonctionnaires discrètement solidaires d'Olive. Ce jeune chat, noir et blanc sale, avait spontanément adopté pour foyer le vaste mausolée chémétovien où, hiératique et attendrissant, il veillait conjointement aux douaniers sur les allées et venues des personnels. Olive, bien qu'élevé par lui-même, se comportait en chat sociable et délivrait des ronrons affectueux aux humains s'attardant à le câliner.

Le DPMA ordonna immédiatement la rédaction d'une circulaire interne visant à interdire de nourrir le chat et organisa une réunion inter-services : humanité et efficacité administrative devaient se conjuguer pour trouver une solution à la pagaille actuelle.

Il proposa d'affecter la mission de nourrir l'animal au poste de garde douanier qui présentait l'avantage d'une présence permanente et qui se verrait remettre à cet effet une portion quotidienne en provenance des cuisines de l'AGRAF.

La DGDDI objecta que l'entretien d'un chat n'entrait pas dans ses 79 missions répertoriées à l'heure où elle s'efforçait précisément de tailler dans celles-ci et où elle devait réduire ses effectifs. On ne pouvait lui demander tout et son contraire.

Les pompiers sollicités évoquèrent leurs sous-effectifs chroniques : ils avaient assez à faire, côté animalier avec les canetons qui s'écrasaient chaque été, en apprentissage de vol depuis les terrasses du ministère. D'ailleurs, la sécurité exigeait de tendre un velum sur Bercy et en priorité sur la cour d'honneur : le DPMA serait responsable si un caneton fracassait le crâne d'un ministre.

Le Budget s'insurgea devant l'ampleur du coût potentiel et demanda à la DP une étude sur le risque statistique de voir un canard assommé a) un ministre, b) un fonctionnaire. Les pompiers répondirent que la sécurité n'avait rien à faire du cour ni des statistiques : un lieu était sécurisé ou il ne l'était pas. La DAJ approuva.

Le DPMA bougonna. L'affaire se présentait mal et le mutisme des administrations témoignait de leur mauvaise volonté à collaborer. La porte s'entrouvrit à cet instant sur l'adjoint au chef de bureau (toujours inquiet) pour lui passer un message. Le chef de bureau s'illumina et le DPMA vit le papier voleter (comme les canetons du MINEFI, pensa-t-il, vaguement inquiet) de main en main jusqu'à lui. A la lecture du message, il poussa un soupir victorieux : les hôtesse d'accueil se portaient volontaires pour nourrir le chat.

C'est alors que la DAJ demanda la parole et le DPMA eut un mauvais pressentiment.

# CHRONIQUE

La DAJ exposa que l'AGRAF avait un objet, pour lequel cette association recevait des subventions publiques, qui consistait à nourrir les personnels du MINEFI et non des chats : fournir de la nourriture à cet effet était donc illégal . Le Budget renchérit et évoqua le spectre de la Cour des Comptes qui ne manquerait pas de relever le fait, voire d'en faire un trait d'humour acide aux dépens du MINEFI dans un prochain rapport public.

La DGCRF releva que, pour d'évidentes raisons d'hygiène, la nourriture réservée au chat devrait être stockée dans un réfrigérateur à part. Il faudrait une subvention d'équipement spécifique pour l'AGRAF. Le Budget, d'une voix lasse, exigea un redéploiement au sein de la subvention.

La DPMA, signala qu'il faudrait prévoir de toute manière une dotation de fonctionnement permanente pour frais divers d'entretien (litière, shampoing sec, vermifuge..) pour le chat plus les frais vétérinaires.

Le Budget, exaspéré, critiqua les gestionnaires qui ne résolvaient les problèmes que par des hausses de crédits. Vu la gravité de la situation des finances publiques et la nécessaire exemplarité du MINEFI, il fallait au contraire afficher des économies structurelles en l'espèce, deux solutions immédiates au moins étaient à portée de main : la Seine d'un côté, le parc de Bercy de l'autre.

Cette suggestion sema trouble et confusion, une partie des gestionnaires étant également amis des félins. La DIRCOM ajouta que le MINEFI se privait d'une valorisation sympathique de son image de marque à peu de frais. La dernière enquête de satisfaction montrait un effritement inquiétant : l'indice de popularité du ministère qui gravitait d'habitude autour de 10% venait de tomber à 8%. Olive pouvait devenir une mascotte porteuse de sens dotée d'une forte dimension affective.

Le Budget ricana : il voulait bien garder le chat en échange de campagnes de promotion inutiles à 10 M€ mais pariait qu'on se retrouverait in fine avec les deux.

Le DPMA se tourna alors vers la DGI et la DGCP en proposant de délocaliser le chat en province. Il y avait sûrement une possibilité d'hébergement quelque part dans les 6 000 adresses du MINEFI.

Les frères ennemis, soudés dans le même rejet s'exclamèrent que les réseaux déjà en proie à des économies drastiques, soumis à une restructuration intense et complexe, ne joueraient pas les variables d'ajustement de la Centrale : on ne pourrait d'un côté réduire les effectifs et de l'autre les augmenter avec des chats ! En outre, les syndicats ne manqueraient pas de demander la création de 5 emplois pour prendre soin de l'animal en permanence compte tenu des 35 heures. De toute manière, la DGI et la DGCP avaient signé un contrat avec le Budget qui ne prévoyait pas l'entretien d'un chat : tout élargissement de mission se traduirait de facto par des crédits supplémentaires. La DREE, à qui personne ne demandait rien, se joignit au duo par prudence préventive.

# CHRONIQUE

Le budget acquiesça mollement tout en précisant en aparté à la DREE que le chat savait miauler en 3 langues.

Le DPMA excédé mit fin à la séance en déclarant que le problème du chat devait trouver une solution dans les meilleurs délais. 48 heures plus tard, il se voyait convoqué par un secrétaire général, profondément énervé. Ce dernier brandissait une poignée de tracts de l'intersyndicale qui manifestait son soutien à Olive : « Solidarité avec Olive » ; « Non au limogeage d'Olive » ; « Aujourd'hui le chat, demain nos emplois » ; « La restructuration de la Centrale broie Olive sans pitié ».

Le SG qui découvrait l'existence d'Olive demanda au DPMA s'il n'avait rien d'autre à faire qu'à pourchasser un matou sans défense en déstabilisant ses délicates négociations syndicales et Bercy en mouvement. Le ministre l'avait en effet convoqué pour des explications impossibles à fournir : l'affaire du chat commençait à courir tel un incendie de pampa dans l'appareil de l'État. Un entrefilet sur Olive figurait dans le Canard embruiné, les ministres de l'Écologie et de l'Agriculture avaient passé des petits mots en Conseil, une interministérielle menaçait et une question risquait d'être posée le mercredi suivant au Parlement, selon l'attaché parlementaire du ministre. Bref, le DPMA disposait de 48 heures pour résoudre la question du chat.

Le DPMA en ronchonnant organisé illico une deuxième réunion inter-services.

La DAJ, soucieuse de réparer le trouble qu'elle avait initialement semé, arriva avec une solution. Il suffisait de convertir les apports en nature par des flux financiers et de régulariser ceux-ci : une dotation serait consacrée au chat par la DPMA qui servirait à payer les repas et divers frais de l'animal à l'AGPAF. Un badge serait établi au nom d'Olive et confié aux hôtes. L'AGRAF fixerait un tarif « petit animal » à l'instar de la SNCF pour les billets de trains, par exemple.

Le Budget bondit : on confondait la DPMA avec un zoo : le contribuable ne payait pas le MINEFI pour financer les chats.

Le DPMA s'imagina un bref instant en directeur de zoo et pensa par devers lui, au vu de la faune qui s'agitait dans la salle, qu'il avait toutes les compétences requises pour en tenir un.

La DAJ rétorqua que le chat ne serait pas subventionné mais rémunéré comme prestataire de services. Tout le monde, sauf le Budget, savait qu'un chat attrapait des souris et des rats. Or ces derniers étaient nombreux à Bercy du fait de la proximité de la Seine. Un contrat serait donc établi par le DPMA avec le chat à cet effet.

La DGCCRF s'inquiéta : ne fallait-il pas une mise en concurrence sur cette prestation, avec un appel d'offres plutôt qu'un marché de gré à gré ? Et que se passerait-il si d'autres chats étaient présentés par leurs propriétaires ?

La DRB demanda une étude : le chat, certes solution écologique, présentait-il le meilleur rapport qualité -prix pour libérer Bercy des rongeurs ?



# CHRONIQUE

L'IGF proposa de réaliser un benchmarking dans divers pays de l'OCDE avec rapport d'étape dans un mois, projet de rapport final dans deux et rapport définitif dans trois mois. Le DPMA devrait rapidement proposer une lettre de mission à la signature des ministres.

La DAJ émit la possibilité de créer un établissement public industriel et commercial qui hébergerait juridiquement le chat et permettrait de faire jouer la jurisprudence récente de la Commission européenne sur les prestations dites « in hous » (« in mouse » cria un plaisantin). Bien entendu, s'agissant d'une nouvelle catégorie d'établissement, un article de loi serait nécessaire.

L'APE indiqua qu'un tel EPIC relèverait pleinement de son champ de compétences. Le Budget pouffa l'APE en contrôlant les activités commerciales d'un chat justifierait enfin son existence. Il s'inquiéta ingénument de savoir si Andersen, KPMG et PWC ouvriraient un département félin pour sous-traiter les futures commandes de l'Agence.

Le DPMA,, dubitatif, tout en saluant l'inventivité de la DAJ ,souhaita une solution pour éviter un texte de loi. A sa fierté, l'illumination vint de sa propre direction : le chat était incontestablement un technicien spécialisé de haut niveau dans une compétence rare, la chasse aux souris, pour laquelle il n'existait pas de corps dans la fonction publique. Il remplissait donc pleinement les conditions de l'article 4 de la loi Le Pors 1984 : le DPMA pouvait le recruter sur un poste de contractuel, expert en dératisation, pour une période de 3 ans renouvelable une fois et donc le rémunérer en conséquence. La piste des vacances félines était également ouverte, éventuellement par le biais de l'entreprise de nettoyage qui pourrait accepter d'engager Olive pour l'employer au MINEFI.

Le Budget rejeta cette dernière solution : connaissant les gestionnaires et les syndicats, Olive serait d'ici 2 ans sapinisé ou berkanisé et assis en pied d'un nouveau corps sur un emploi de fonctionnaire titulaire. Entre ces maux, la voie contractuelle restait encore préférable.

La DPMA objecta que la durée des contrats. Le Pors ne couvrirait pas forcément la durée de vie d'Olive. Le Budget susurra que même si Olive avait 7 vies, chacune d'elles pouvait être courte ; le ton monta dans l'assistance,

La DRB proposa d'ajouter un 156<sup>e</sup> sous-groupe de travail à ses activités pour définir des objectifs et des indicateurs afin de mesurer le taux d'efficience d'Olive : nombre annuel de rats et souris à éliminer, taux de réussite, poids moyen par rongeur abattu, etc. Le chat devrait produire un rapport d'activité et de performance qui serait intégré au document que le MINEFI transmettrait au Parlement.

Simultanément, un conflit interne éclatait parmi les 4 sous -directions et les 7 bureaux de la DPMA présents à la réunion : aucun cadre ne voulait voir figurer le chat dans son organigramme. Le DPMA agacé imposa à son chef de service maussade de prendre Olive comme chargé de mission à ses côtés.

Le Contrôle des dépenses engagées souhaita pouvoir disposer d'un approuvé des ministres sur la solution qui avait été trouvée, doublé d'un accord express du directeur du Budget.

# CHRONIQUE

Lorsqu'il reçut l'approuvé, le ministre délégué au Budget sourit intérieurement : dans sa bonne ville d'Alençon, le chat aurait été directement confié par sa secrétaire aux jardiniers et plus personne n'en aurait entendu parler. Mais l'État français était grippé au point de ne savoir même plus résoudre le problème d'un chat rien de plus dangereux que ces énarques armés de bonne volonté dans un tel contexte. Comment dans ces conditions réformer l'École, la Justice, la Sécurité sociale ? Il soupira et, accablé, visa l'approuvé.

La lecture de l'approuvé provoqua la septième crise de colère de la journée chez le ministre des Finances (et il n'était que midi, nota scrupuleusement l'huissier en chef, qui tenait les paris) : « Mettez des énarques autour d'un chat et ils le transforment en fonctionnaire ! » hurla-t-il. Il visa rageusement l'approuvé tout en demandant au Trésor une étude de privatisation du chat avec mise aux enchères et affectation du gain au désendettement de l'Etat.

C'est un DPMA fatigué mais, heureux, qui, ce soir-là, agita les approuvés au-dessus de la corbeille d'Olive installée dans son secrétariat, hors de portée du Budget . Olive ne leva pas la tête : elle était trop occupée à lécher les 5 chatons noir et blanc qui sommeillaient dans la corbeille...