

EDITORIAL2**FOCUS :**

- Les seize chantiers d'Hercule du Maroc3

TRESOR PUBLIC

- La restructuration du réseau du Trésor public dans le Val de Marne :
une anticipation réussie.....6
- La modernisation de la dépense publique vue d'en bas.....11

FINANCES PUBLIQUES :

- Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde.....20
- La réforme des finances publiques au Maroc :
performance, responsabilisation, transparence.....31
- Les évolutions du contrôle juridictionnel des finances publiques au
Maroc33
- Comment réformer la dépense publique ?38

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Le FMI dramatise la crise et présente un plan anti-récession.....42
- Six crises qui bousculent l'ordre économique mondial.....46
- Quelle politique fiscale pour le Maroc ?54
- Chambre de compensation : la guerre des prix58

BANQUE

- La panique sur les bourses mondiales.....63
- Systèmes et moyens de paiement65
- Cartes et guichets automatiques : l'évaluation des risques.....68
- Fraude à la carte bancaire « mieux vaut prévenir que guérir »72

NTIC ET GRH

- Dématérialisation : l'e-administration lorgne vers les entreprises.....75
- Management de l'e-mail : nouvelle voie pour le contenu.....78
- Logiciels de l'archivage électronique83
- Où va le travail ? il ne suffit pas d'être manager pour manager.....85
- Et si l'Etat recrutait différemment ?.....91

A LA UNE DES PERIODIQUES93

Les signes précurseurs de la crise financière internationale susceptible d'éclater en 2008 ont été relevés aussi bien par les praticiens que par les académiciens du monde de la finance et de la bourse. Cette crise a trois dimensions. Elle est d'abord multiforme, c'est à dire le produit d'un retournement du cycle mondial après son point culminant atteint en 2006, d'un dégonflement de la bulle sur la liquidité entraînant rationnement des crédits bancaires et augmentation des taux d'intérêt. Elle est ensuite globale en ce qu'elle porte aussi bien sur la sphère financière que sur la sphère réelle traduisant ainsi une baisse de la consommation et de l'investissement. Elle est enfin structurelle et durable du fait qu'elle rompt avec le modèle de croissance dominé par une faible consommation du crédit et par une inflation maîtrisée.

Le choc de 2008 portera sur le blocage des crédits bancaires, la remontée du coût de risque, l'accélération de la baisse du prix de l'immobilier dans certains pays du Nord comme les USA et la menace de faillite des entreprises ou des ménages. Le taux de croissance se situera aux environs de 3,5 % (au lieu de 5,2 %) marquant ainsi une éventuelle récession aux USA, une croissance fragile en Europe et au Japon et un ralentissement des pays dits émergents. Cette crise traduit, d'une part, la fragilité des innovations financières qui ont alimenté le crédit à bon marché et la bulle immobilière et, d'autre part, les déséquilibres internationaux notamment le déficit américain de la balance des paiements qui mine le billet vert.

Cette crise financière qui démarre du système financier américain impose aux pays du Nord – en vue de sauvegarder leurs institutions financières – d'ouvrir leurs portes aux fonds émanant de la Chine, de l'Inde et des pétromonarchies dont le montant s'élève à 3500 milliards de dollars. La crise financière de 2008 profitera donc aux pays du Sud du fait que ces pays détiennent non seulement 50 % du PIB mondial, mais aussi 75 % des réserves de change. Quant aux pays du Nord, l'année 2008 leur sera défavorable. Ces pays perdront non seulement le monopole dans les domaines de la production et de l'innovation mais aussi le contrôle des actifs stratégiques et leur rôle de régulateur du capitalisme mondial.

Pour ce qui est de l'impact de cette crise sur l'économie marocaine, les hauts responsables des administrations financières et bancaires publiques rassurent que le Maroc pourrait en sortir indemne. En effet, pour l'argentier du Royaume, la référence aux mécanismes de Bâle II assure au paysage bancaire national les conditions sine qua non pour s'aligner aux meilleures normes internationales en la matière. Le Wali de Bank Al-Maghrib, quant à lui, a souligné que des mesures prudentielles prises par les autorités de tutelle permettraient au système national de rester à l'abri de tout risque.

Globalement, pour mettre fin à ce cercle vicieux et infernal des crises financières internationales, il est urgent de mettre sur pied les garde-fous en vue de contrôler les marchés financiers, notamment par la redéfinition du rôle de la Banque mondiale et du FMI, des règles et préceptes de l'Organisation mondiale du commerce, l'instauration d'un contrôle des mouvements de capitaux et la mise en place, par les Banques centrales, de moyens efficaces et préventifs pour assurer la stabilité des marchés financiers.

Les seize chantiers d'Hercule du Maroc

Arnaud Rodier, Envoyée spéciale à Casablanca
Le Figaro, 24 mars 2008

Le Maroc peut être un atout important pour l'Europe et pour la France dans la compétition internationale qui se joue. « En voulant tout garder, vous n'allez rien protéger. » Mohammed Keblaj, wali du Grand Casablanca, a une vision radicale de la mondialisation et des délocalisations. Le pays a lancé seize travaux d'Hercule il y a un peu plus de cinq ans en créant seize comités d'investissement, un par région, et le préfet affiche son optimisme.

Le plan Émergence, concocté par le cabinet McKinsey, a fixé en 2005 trois priorités au Maroc : accroître le PIB du pays de 1,6 point par an pendant dix ans ; créer 440 000 emplois et réduire le déficit commercial du pays. Il mise sur sept métiers : l'offshoring, l'automobile, l'aéronautique, l'électronique, l'agroalimentaire, les produits de la mer et le textile. Une poignée de villes, les plus riches, en profitent véritablement : Casablanca, Tanger, Rabat, Marrakech, Fès. Elles se livrent à une concurrence effrénée. Concurrence renforcée début 2008 par un deuxième plan, Envol, qui ajoute à la liste les secteurs prioritaires la biotechnologie, la microélectronique et les nanotechnologies.

L'indien Tata à Casablanca

Casablanca, qui représente 45 % du PIB industriel du Maroc et attire 48

% des investissements, est décidée à garder à n'importe quel prix sa place de capitale économique du pays. La Longue avenue en bord de mer, plantée de palmiers rachitiques, lui mène à Zenata, abrite une enfilade d'usines. Cette bourgade, qui tient son nom d'une ancienne tribu berbère, va passer de 42 000 habitants à 500 000 en 2030.

Boulevard d'Anfa, dans le centre de Casablanca, les villas sont démolies, des immeubles modernes sont construits. En 2025, la ville comptera cinq lignes de métro. Non loin du quartier chic de la Californie, Casanearshore n'est encore qu'un chantier. Deux bâtiments gris en construction livrés avec un peu de retard. BNP Paribas et le marocain HPS sont en train d'y emménager. L'un va y installer sa filiale Med IT, spécialisée dans la maintenance informatique, l'autre ses services de paiement électronique sécurisé. Mais le premier à avoir signé, dès 2006, un contrat avec ce centre dédié à « L'externalisation des processus métiers et des traitements informatiques » est l'indien Tata Consultancy Services.

Avec des coûts de revient de 70 % moins élevés qu'en Europe, Casanearshore a entièrement loué les 34 000 mètres carrés disponibles jusqu'en juin 2008 et, se félicite Anouar Atmani, directeur de la stratégie, « les 48 000 mètres carrés suivants sont réservés à plus de 80 % » Cette plate-

forme de travail internationale va devenir, assure-t-il, « le temple de l'informatique délocalisée ». D'ici à deux ans, 30 000 personnes y travailleront. Ce sera une petite ville de province. Une petite ville discrète cependant. Parmi les sociétés qui l'ont choisie, plusieurs refusent qu'on dévoile leur nom, Anouar Atmani ne s'en offusque pas, il regrette simplement que l'on « confonde délocalisation et pertes d'emploi alors qu'au contraire nous en créons de nouveaux ».

Demain, Rabat, Fès, Marrakech vont suivre, Hamid Ben Elafdil, directeur du centre régional d'investissement du Grand Casablanca, ne nie pas la compétition qui s'amorce. Mais il veut croire que les villes vont se spécialiser.

« Les centres d'externalisation des services, l'aéronautique et, les pièces détachées pour l'automobile à Casablanca, les chaînes d'assemblage de voiture à Tanger », résume-t-il.

À Tanger, Renault va construire 400 000 véhicules en 2010. Mais la réalité est plus complexe, cette métropole n'entend pas se contenter de l'industrie lourde. Elle est en train de créer un pôle entièrement consacré aux nanotechnologies. Tout comme Rabat et Marrakech.

À Casablanca, les investisseurs étrangers regardent également ce qui se passe ailleurs, Saïd Tanta, PDG de A2S Industries, une société franco-marocaine spécialisée dans la sous-traitance électronique installée à Mohammedia, ne cache pas que Tanger l'intéresse. « Nous avons d'ores et déjà pris contact avec Renault à

Paris », reconnaît-il. La ligne TGV Tanger-Marrakech promise par Paris en octobre dernier le tente aussi.

Former 15 000 ingénieurs par an

Pour ne pas perdre son avance, Casablanca met les bouchées doubles. Un parc aéronautique Nouaceur, où est notamment installé Matis Aerospace, coentreprise entre Boeing et Labinal, doit créer 30 000 emplois à l'horizon 2020. Le tourisme d'affaires est également mis en valeur avec un immense projet de réaménagement de la ville comprenant marina, golfs, Palais des congrès et la construction de près de 6 000 chambres d'hôtel. En 2012, «10 % du PIB marocain proviendra des nouvelles technologies », affirme Bachir Rachdi, président de la Fédération des technologies de l'information, des télécommunications et de l'offshoring qui compte 116 adhérents employant environ 60 000 personnes.

Mais il va falloir former 15 000 ingénieurs par an ! Du coup, certains d'entre eux rentrent au pays après avoir fait leurs études à l'étranger. Le phénomène va s'accélérer.

Si le salaire minimum au Maroc plafonne à 1 euro de l'heure tous frais compris, le salaire d'un ingénieur hautement spécialisé n'est « pas loin de celui d'un Français », confirme Vicent Caro, directeur général de Matis.

Près de 100 millions d'euros pour les ports

Le Maroc va dépenser cette année 93,7 millions d'euros pour développer ses infrastructures portuaires et moderniser leur gestion.

Parmi les projets les plus importants figure la construction d'un nouveau terminal pour conteneurs à Casablanca pour 57,1 millions d'euros. Il permettra de plus que doubler la capacité du port. Il est prévu également d'en améliorer l'accessibilité avec d'importants travaux routiers et la construction d'un viaduc. Coût de l'opération : 13,1 millions d'euros. La capitale économique ne sera pas la seule à en profiter. Des investissements importants sont également prévus à Jorf Lasfar, à 190 kilomètres au sud de Rabat, à Agadir, à Laâyoune et Mehdia. L'Agence nationale des ports, qui en gère 33 au Maroc, à l'exception toutefois de celui de Tanger -Med, prévoit en outre de dépenser, en 2009 et 2010, 10,7 millions d'euros pour rénover le bassin du port intérieur de Mohammedia, à 25 kilomètres au nord de Casablanca, et moderniser ses installations. L'an dernier, toutes villes confondues, le trafic portuaire du Maroc a augmenté de 8,8 %.

La restructuration du réseau du Trésor Public dans le Val-de-Marne : une anticipation réussie

Claude Charpentier, Trésorier-payeur général du Val-de-Marne de 1992 à 2005

La Revue du Trésor / mars – avril 2008

Depuis sa création en 1965, le Val-de-Marne n'avait connu, dans les années 1980, que quelques créations de postes comptables, par scission de postes réputés trop importants. Au début de la décennie, le réseau comptait 37 trésoreries (23 mixtes, 4 spécialisés dans le recouvrement, 5 dans la gestion communale, 3 « hospitalières », 1 « amendes », la paierie départementale).

La réorganisation initiée en 2002 n'avait pas l'ambition de faciliter le transfert du recouvrement de l'impôt aux services fiscaux et encore moins d'anticiper la fusion des deux directions générales ... Sa motivation, beaucoup plus prosaïque, était d'améliorer l'efficacité des trésoreries en créant des unités de travail mieux adaptées au contexte général et local. Pour y parvenir, l'objectif était de disposer d'un réseau de postes comptables :

- spécialisés dans un seul métier (recouvrement de l'impôt ou gestion locale);
- homogènes géographiquement avec les structures partenaires (collectivités locales ou services d'assistance);
- d'une taille suffisamment importante pour justifier un

encadrement renforcé.

La spécialisation des trésoreries sur un seul métier principal est, dans les zones urbaines, une nécessité si l'on veut que chacun des postes comptables puisse obtenir des résultats à hauteur des ambitions du réseau. Il est aujourd'hui, plus que jamais, difficile d'exiger qu'un chef de poste soit capable de dynamiser le recouvrement et traiter les dossiers fiscaux complexes et soit simultanément en mesure d'apporter aux élus une expertise en gestion locale; les réglementations, les procédures et les outils informatiques sont spécifiques et nécessitent une pratique permanente pour être parfaitement maîtrisés. Ceci est d'autant plus vrai que les problèmes à traiter sont nombreux et complexes, ce qui est le cas des départements comme le Val-de-Marne dont les taux de recouvrement spontané sont faibles et requièrent donc une grande activité contentieuse et dont nombre de collectivités importantes sont en situation délicate. Cette évidence est encore plus criante quand on prend en compte l'extrême mobilité des

agents (quel qu'en soit le grade) qui, pour beaucoup, commencent leur carrière et apprennent les bases de leur métier dans le Val-de-Marne, avant de partir (en moyenne dans les cinq ans) vers d'autres lieux ou d'autres fonctions.

L'homogénéité avec les structures partenaires était largement perfectible. Plusieurs trésoreries recouvraient les impôts gérés par des centres des impôts situés dans des localités différentes; à l'inverse, des centres des impôts étaient en relation avec plusieurs trésoreries, ceci n'était évidemment pas de nature à faciliter la lecture de nos organisations par les contribuables et en interne, rendait plus complexes les relations interservices. Les créations de communautés d'agglomérations dans le Département (5 regroupant 21 collectivités) et d'une communauté de communes ont mis en évidence l'inadaptation de notre réseau et la difficulté de gérer les transferts de charges induits entre les trésoreries gérant les communes adhérentes et celle de la communauté (pour prendre l'exemple extrême, les 7 communes d'une même communauté relevaient de 5 trésoreries différentes ...).

Les solutions retenues pour tenter d'améliorer cette situation ont été classiques : soit fusion pure et simple de postes spécialisés voisins chaque fois que c'était possible, soit - le plus souvent éclatement de postes mixtes voisins pour

constituer des trésoreries spécialisées (chaque opération pouvant impliquer 2 à 4 trésoreries). Le recouvrement des impôts a ainsi pu être réparti entre 13 postes comptables (contre 24 auparavant). Ces 13 trésoreries sont toutes situées dans la même ville que les CDI gérant leurs contribuables; 6 d'entre elles sont dans le même immeuble, 2 à proximité immédiate; les autres devraient pouvoir assez facilement, grâce à des échanges de locaux avec les services fiscaux, se constituer également en hôtels des finances. Dans la majorité des cas, la compétence des trésoreries a été calquée sur l'aire géographique des CDI. Cependant pour faciliter les liaisons, on a profité de ces opérations de transfert pour corriger à la marge le ressort de deux CDI en rattachant 2 communes à des CDI voisins. Aujourd'hui, il y a donc parfaite adéquation entre services d'assiette et services de recouvrement des impôts des particuliers.

Les gestions communales ont été regroupées en recherchant une meilleure adaptation aux structures intercommunales ou, à défaut en essayant de constituer des unités de taille suffisante. La démarche a été compliquée par le fait que les réflexions sur l'intercommunalité sont loin d'être toutes finalisées. Le choix a été de ne pas anticiper systématiquement sur ces regroupements de communes tant qu'ils n'étaient pas concrétisés. Ceci a conduit à conserver des postes comptables qui auraient techniquement

pu être fusionnés. Si ces intercommunalités potentielles ne voient finalement pas le jour, on peut estimer que cette mise en attente des regroupements des trésoreries aura été un mauvais choix ...

En 2007, l'ensemble des gestions communales était suivi par 18 trésoreries au lieu de 28 auparavant ; 11 des 13 trésoreries « impôt » et 16 des 18 trésoreries « locales » sont spécialisées, 2 sont encore mixtes (l'une est parfaitement en harmonie avec son CDI et sa communauté d'agglomération; l'autre est en harmonie avec son CDI mais gère en outre des petites villes regroupées dans une communauté de communes dont l'importance ne justifierait pas la création d'une trésorerie communale autonome).

Lors des opérations de restructuration, on a veillé à ne pas installer la trésorerie spécialisée « gestion locale » dans la même ville que la trésorerie « Impôts ». Cette décision a permis de garder un réseau départemental de guichets quasiment aussi dense et réparti qu'avant la réorganisation et de réutiliser au maximum les locaux dont nous disposions. La taille de ces postes spécialisés a évidemment augmenté, les plus importants postes de recouvrement gèrent plus de 150 000 articles de rôle. Le traitement des chèques par le centre d'encaissement et le développement des paiements automatisés (mensualisation, prélèvement à l'échéance) permettrait sans doute de dépasser largement cette limite. Les trésoreries « locales » gèrent de 1 à 5 communes, deux d'entre elles ont compétence pour l'ensemble d'une

communauté d'agglomération.

Ces opérations ont évidemment nécessité une longue préparation et beaucoup de dialogues pour tenter de recueillir un assentiment minimum, à défaut de soutien unanime. Les comptables ont dans leur très grande majorité, soutenu ces projets, même si ce soutien ne s'est exprimé qu'avec une très grande discrétion. Les organisations syndicales ont eu des positions contrastées allant de l'hostilité systématique à la neutralité critique (les suppressions nettes de trésoreries étant plus difficilement admises que les simples opérations de transfert). Les personnels concernés n'ont pas manifesté d'hostilité à ces différents projets. Tous les agents concernés par une réorganisation ont pu choisir entre le maintien de leur affectation géographique (en bénéficiant, si besoin est, d'une formation dans le nouveau métier de leur trésorerie) ou la mutation dans le poste récupérant leurs fonctions anciennes, s'ils privilégiaient leur métier. Ces options qui ont été exercées de façon très différente selon les trésoreries ont provoqué des surnombres en cas de maintiens massifs sur place, ou nécessité, dans les cas inverses, de lourdes formations à assurer dans des délais brefs. Pour une fois, l'instabilité chronique des agents, caractéristique du département s'est révélée être un avantage, puisque, entre l'annonce des réorganisations et leur réalisation effective, les mouvements naturels des personnels ont souvent permis de régler partiellement ces situations.

Quel que soit le choix exercé par les

agents, la restructuration leur a demandé un effort d'adaptation important : apprentissage d'un quasi nouveau métier dans un cas ; remise en cause de l'organisation et donc de la répartition des tâches dans l'autre hypothèse. En effet, il fallait éviter que le rattachement de nouvelles collectivités à une trésorerie ne se traduise au sein de celle-ci par la juxtaposition de nouvelles cellules plus ou moins autonomes gérant chacune une collectivité. Ces regroupements ont donc été l'occasion de systématiser la mise en place de pôles fonctionnels (dépenses, recettes, comptabilité ...) dans chaque trésorerie communale.

La réaction des élus a été généralement très positive, même quand l'opération projetée se traduisait par la suppression de « leur » trésorerie, mais quelques réorganisations ont provoqué des oppositions résolues. Plusieurs mesures ont été retenues afin de désamorcer les critiques, en limitant les effets pratiques des spécialisations fonctionnelles. Ainsi, tout règlement en espèces ou en chèque peut continuer d'être effectué dans la trésorerie même si elle ne gère plus les comptes concernés ; parallèlement, les secours communaux peuvent toujours être payés par la trésorerie qui le faisait avant réorganisation, même si elle s'est spécialisée dans le recouvrement ; de la même façon, les régisseurs communaux peuvent s'ils le souhaitent, continuer d'effectuer leurs opérations de caisse dans la trésorerie ayant perdu ses attributions locales. Enfin, les anciens postes mixtes spécialisés dans la gestion locale ont gardé la possibilité de consulter les fichiers de

recouvrement de l'impôt afin de renseigner les usagers sur la situation de leur compte. En pratique, après quelques mois d'adaptation, on a constaté que ces possibilités étaient assez peu utilisées et que, pour l'essentiel, les usagers s'adressaient directement au poste compétent. Leur mise en place était néanmoins indispensable et, dans au moins un cas, il a même fallu veiller à ce qu'elles soient bien respectées par les agents de guichet.

Au total, ces opérations ont concerné peu ou prou la quasi-totalité des trésoreries du département (7 seulement ont concernés strictement les mêmes fonctions). Elles ont permis de supprimer 2 trésoreries et n'ont nécessité aucune opération immobilière d'envergure. Leur réalisation s'est déroulée par étapes, sur 4 années : ce délai paraît difficilement compressible pour des raisons structurelles qui tiennent à la lourdeur du dispositif de préparation (information, gestion des mouvements des personnels, formation, adaptation marginale des locaux). Les calendriers ont en outre dû prendre en compte le passage simultané des trésoreries locales aux logiciels HELIOS. Il est évident qu'il n'était envisageable de rattacher à une trésorerie que des communes utilisant les mêmes procédures informatiques.

On peut estimer que les résultats sont très positifs mais qu'ils ne sont pas parfaits. La réorganisation a rempli à peu près ses objectifs pour ce qui concerne la spécialisation et l'homogénéité, mais le réseau actuel comporte trop de trésoreries de taille modeste et, de ce fait, sensible aux

aléas de la gestion des ressources humaines. Notre capacité à assurer la continuité d'une action administrative de qualité implique le renforcement de l'encadrement des trésoreries. La majorité des adjoints affectés directement à la sortie de l'École nationale du Trésor repartent vite du Département, et beaucoup de trésoreries viennent y prendre leur grade ; la création d'une équipe de trois cadres A dans chaque trésorerie paraît être la seule manière de compenser cette inexpérience et cette mobilité. Ceci implique évidemment que la taille du poste justifie cet encadrement. En matière fiscale il serait sans doute techniquement possible de supprimer quelques trésoreries ; ceci impliquera évidemment que les CDI correspondants connaissent la même réorganisation. De ce point de vue, la fusion des deux directions générale ne pourra que faciliter cette recherche d'une évolution optimale. S'agissant des trésoreries « communales », il conviendra sans doute de s'interroger (après les élections municipales) sur les adaptations à de nouvelles intercommunalités ou, à défaut, de regrouper sur de simples critères de proximités géographiques des postes comptables de taille trop réduite pour apporter, en toute circonstance aux partenaires locaux, le niveau de service souhaitable.

La modernisation de la dépense publique vue d'en bas

Jean-Christophe SAVINEAU, Inspecteur du Trésor public

Revue Française de Finances Publiques n°101/ mars 2008

La majorité des articles écrits sur la LOLF ou la modernisation de la dépense publique ont été rédigés par des hauts fonctionnaires, des parlementaires ou des universitaires. Ces études exposent une vision globale, stratégique, des réformes qui depuis 2001 modifient l'exécution et le contrôle de la dépense publique. Mon intention n'est pas de réaliser un exercice similaire mais de montrer les difficultés et les besoins d'un service chargé de la dépense et du contrôle financier situé au bout de la chaîne et qui cherche à s'adapter aux instructions et aux objectifs fixés au niveau central.

La modernisation de la dépense publique et la mise en place de la LOLF ont eu des répercussions sur le contrôle de la dépense par les services de l'État et en particulier par ceux de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, au niveau local.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense, une des premières mesures mise en place dans le cadre de la modernisation de la dépense publique et les évolutions qu'a entraîné le décret du 27 janvier 2005 sur le contrôle financier ont modifié profondément l'activité des services mais surtout la philosophie et l'impact du contrôle tel qu'il est désormais perçu et réalisé par les

ordonnateurs et les comptables.

Les objectifs attachés aux programmes et en particulier celui sur lequel émargent nos services et leurs déclinaisons ont aussi eu une influence sur le contrôle et sur ses pratiques.

Le contrôle de la dépense publique, par les services déconcentrés a connu, depuis cinq ans une évolution rapide mais qui n'a pas été stabilisé, d'un point de vue conceptuel. L'interprétation théorique des textes définissant les contrôles d'un point de vue général ou par nature de dépense et leur mise en pratique différente géographiquement ajoutant aux difficultés qu'a occasionné la mise en place de la LOLF et qu'a pu pointer entre autre le rapport de Messieurs Lambert et Migaud.

La modernisation du contrôle de la dépense publique est un moteur de la modernisation de la dépense publique mais elle doit à tous les niveaux de son exécution, sur tout le territoire, se réaliser sur des fondements clairs et univoques pour les différents acteurs. Cela ne semble pas être actuellement le cas, rendant caduque toute implication forte, dans la modernisation, des agents qui devraient y participer tant comptables qu'ordonnateurs.

Cette imprécision ressentie au niveau local quant à notre rôle, aux outils disponibles, à nos

compétences parfois et aux objectifs qui nous sont fixés, se retrouve tout au long de la chaîne de la dépense et de ses conclusions, nos résultats.

Le contrôle financier

Le décret sur le contrôle financier a modifié profondément l'activité des services qui sont passés d'un contrôle de régularité juridique et financière de l'engagement de la dépense, à un contrôle budgétaire ou de soutenabilité

Ce dernier doit permettre de déterminer si l'engagement de l'État pourra être honoré conformément aux contrats qu'il signera. Pour cela, le contrôleur doit disposer du montant des crédits de paiement dont disposeront les différents responsables, de l'échéancier de paiement et de celui des dettes engagées préalablement. En effet, la dépense peut être pluriannuelle mais les dotations restent annuelles.

Le système d'information actuel, India ou Ndl, donne uniquement un stock global d'engagements juridiques et comptables, au travers des autorisations d'engagement utilisées par opération qu'elles soient en investissement ou en fonctionnement, le montant des paiements déjà réalisés et la dotation réelle, déléguée, en crédits de paiement.

La soutenabilité budgétaire d'un programme s'apprécie pour un exercice à partir des besoins en crédits de paiement issus des engagements antérieurs, c'est-à-dire d'une estimation des paiements qui doivent être honorés au cours de l'exercice, de l'échéancier des crédits de paiement utiles pour les nouveaux engagements juridiques et

enfin de la dotation notifiée par le responsable de Budget Opérationnel de Programme ou de mission en crédits de paiement. Sauf ce dernier élément, qui reste néanmoins lié aux éventuels aléas d'ajustement de fin d'année, les autres éléments quant à la périodicité et le montant des paiements, ne sont pas intégrés dans le système d'information. Ils doivent donc faire l'objet d'enregistrement sur des fichiers « locaux ». Ces informations fournies sur la base de déclarations jointes à l'engagement comptable s'inscrivent dans le cadre d'un contrat de confiance, elles n'en restent pas moins imprécises car liées aux seules données connues au moment de l'engagement et ne font pas, en temps réel, l'objet de correction au titre des informations détenues par le comptable et surtout l'ordonnateur. L'ajustement du montant d'un devis ou d'une subvention, le report de travaux ou leur avancement ne peuvent s'intégrer régulièrement dans un système non-automatisé de restitution d'information. Le nouveau système d'information Chorus, qui doit remplacer Accord et NOL qui gèrent actuellement la dépense centrale et déconcentrée doit permettre d'intégrer cette fonctionnalité et offrir la possibilité d'évaluer pour un programme, une période, le montant des dépenses attendues, l'excédent ou le déficit de ressources des ordonnateurs et d'ajuster à terme la trésorerie de l'État en fonction des besoins y compris déconcentrés.

Aujourd'hui le système est artisanal mais sans lui et sans la déclaration et le contrôle par les services comptables de

l'ordonnateur, le contrôle de la soutenabilité par le comptable, au niveau départemental serait inexistant. Il l'est par voie de conséquence au niveau régional car la soutenabilité budgétaire de programmes majoritairement régionaux ne s'apprécie qu'à partir des informations fournies par les unités opérationnelles et les trésoreries générales de département.

Aucun cadre général et commun n'étant fourni, les informations qui remontent ne sont pas équivalentes et ne peuvent permettre une évaluation qu'imprécise à court terme. Sur le moyen et le long terme cet exercice, au niveau déconcentré, est illusoire.

La mise en place au niveau départemental d'outils pour évaluer les besoins en crédits de paiement des services et l'obligation de fournir les échéanciers des besoins en crédits de paiement a au moins pour conséquences la formation des services ordonnateurs aux notions de soutenabilité budgétaire, qui leur permettent de répondre en connaissant les principes et leurs implications, aux demandes des échelons supérieurs.

Ce contrôle local de la soutenabilité budgétaire outre son rôle pédagogique reste très limité et n'implique plus de refus de visa de la part du contrôle financier en l'absence d'éléments concrets et fiables. Le contrôle a évolué, c'est désormais une certitude, puisqu'il ne permet plus de générer des sanctions.

Les arrêtés ministériels fixent des seuils en dessous desquels aucune pièce n'est fournie lors de

l'engagement comptable de la dépense. Au-dessus du seuil les pièces justificatives fournies n'ont que peu de sens puisqu'il ne peut être refusé le visa pour cause d'irrégularité juridique ou financière. Le contrôle financier ne peut empêcher l'engagement d'une dépense qui pourrait être contraire à la législation ou à la réglementation. Ce cas est rare mais existe et le juge des comptes aux vues des pièces fournies avec le mandat ne peut déceler cette irrégularité initiale. L'ordonnateur, au niveau déconcentré, est responsable de l'engagement juridique mais devant quelle juridiction en réalité ? Il est aussi responsable des résultats qu'il atteint et dépendant des objectifs fixés par l'échelon supérieur. La concurrence des deux responsabilités s'apprécie dès lors en fonction des risques encourus par l'ordonnateur. Ce dernier est totalement responsable des actes qu'il signe mais pas totalement de la détermination de ses objectifs, en particulier au niveau de l'unité opérationnelle.

Au-dessous du seuil, qui varie là aussi localement, seul un contrôle a posteriori est prévu. Or le contrôle financier n'analyse que la soutenabilité budgétaire. S'il intègre après coup les besoins issus des engagements globaux, il ne peut apprécier la soutenabilité budgétaire des engagements individuels privés d'une partie de l'information relative aux besoins en crédits de paiement issus de ses engagements « libres » de contrôle, au sein d'un même programme. L'évaluation de la soutenabilité a posteriori et en particulier quand l'exercice est clos est une hérésie et surtout inutile. Il

ne reste dès lors que la régularité des actes. Mais le contrôle financier est-il fondé à effectuer ce contrôle à ce moment, a posteriori ? S'il ne l'est pas les dispositions quant à une variation des seuils, sanction ultime, sont inutiles. S'il l'est, afin d'évaluer la pertinence du seuil appliqué, qu'elle est sa portée. Les observations faites à l'issue du contrôle a posteriori, dont la pratique n'est pas harmonisée, peuvent ou non être prises en compte par l'ordonnateur. Mais les conséquences d'un contrôle sont faibles voire nulles quant à la pratique des services ordonnateurs. Les améliorations issues du contrôle dépendent de la bonne volonté des ordonnateurs. Ce contrôle ne peut avoir dès lors qu'un but à nouveau pédagogique ou d'alerte et tenter de modifier les méthodes de contrôle qui sont d'un point de vue de la régularité l'apanage des services ordonnateurs. Le contrôle tel qu'il est pratiqué par le contrôle financier, tout au moins au niveau départemental, n'a plus que des visées pédagogiques et de conseils à l'attention des ordonnateurs. Il ne peut être, de manière totalement efficace un contrôle de la soutenabilité budgétaire, ce qu'il est prévu par les textes, y compris pour les régions qui ne peuvent s'affranchir des informations départementales qu'elles soient en provenance des ordonnateurs ou des comptables, sans construction d'outils locaux et d'une pleine coopération des fournisseurs d'information.

Le contrôle de la dépense

La seconde phase dans l'exécution de la dépense publique, c'est le mandatement. Le contrôle

hiérarchisé avait pour but de recentrer l'activité des services sur les dépenses les plus importantes, en termes de risque et de montant. Comme pour le suivi des engagements globaux, un contrôle a posteriori est prévu.

Les pratiques locales différant, la pression sur les ordonnateurs diffère aussi donnant parfois l'impression que tel département qui pratique des contrôles et qui en restitue le résultat à ses ordonnateurs outrepassent ses instructions. Ceci peut bien sur être le cas, comme il peut l'être dans l'autre sens. Mais contrairement aux contrôles sur les engagements, le Trésorier-payeur Général reste responsable devant le juge des comptes de la régularité des dépenses assignées sur sa caisse, y compris celles que ses services ont validées informatiquement mais pas contrôlé. Les règles du décret du 29 décembre 1962 sont de plus, claires et ne sont pas ou plus sujettes à discussion quant à l'objet du contrôle.

Le contrôle a posteriori et le contrôle hiérarchisé de la dépense ont introduit un biais dans les relations ordonnateur comptable et au sein des services gestionnaires eux-mêmes.

En effet, sur certains mandats dont une partie seulement des dépenses est contrôlée, l'égalité de traitement entre les bénéficiaires n'est pas respectée. Il peut ne pas l'être dans le temps pour le même bénéficiaire et induire une incompréhension voire des doutes quant à l'efficacité ou l'impartialité du contrôle. Un règlement ou une loi mal comprise ou interprétée peut entraîner un rejet et une modification du montant payé

au bénéficiaire alors que préalablement mais avec un montant à régler sous le seuil de contrôle cette même dépense erronée a pu lui être payée. Sur le même mandat, en fonction du seuil, il peut y avoir des différences de traitement entre les bénéficiaires et une incompréhension légitime quant à la nature et à la portée du contrôle que nous effectuons. La tentation d'un découpage artificiel est parfois envisagée mais reste rare. La crédibilité des services du trésor mais aussi des comptables des ordonnateurs, interfaces entre le payeur et le payé, est cependant entamée auprès des gestionnaires quand après une période prolongée d'application d'une règle, celle-ci est brusquement remise en cause.

La même difficulté se pose avec les restitutions trimestrielles du contrôle a posteriori des mandats. Pourquoi faire des observations alors que les mandats ont été visés donc implicitement déjà contrôlés ? L'aspect pédagogique est néanmoins mieux perçu par les ordonnateurs. Le contrôle a posteriori n'a pas pour finalité un rejet mais une demande de correction et de prise en compte pour l'avenir, la nuance dans les termes a son importance. Les deux ont des conséquences similaires en terme de modification des montants ou des imputations mais le contrôle a posteriori est moins perçu comme une sanction que comme un conseil au mandatement. Cette différence d'appréciation de la demande du comptable prêche en faveur du contrôle hiérarchisé de la dépense mais en favorisant ici aussi la pédagogie autour des restitutions du contrôle a posteriori. Celui-ci dès lors

qu'il offre des restitutions régulières et complètes, dès lors aussi qu'un taux d'anomalie élevé a des conséquences en terme de relèvement de seuil, devient un instrument efficace pour inciter les services comptables à l'excellence comptable et financière. Le contrôle hiérarchisé a permis aussi le perfectionnement des agents du Trésor mais pour rester efficace il ne doit pas être parasité par des objectifs autres que ceux édictées par les seules règles de la comptabilité publique.

Le contrôle qu'il soit au niveau du contrôle financier ou du mandatement prend un caractère de plus en plus pédagogique et de moins en moins répressif, pas forcément par choix mais par adaptation aux méthodes et aux objectifs assignés.

Les objectifs et le contrôle

Les objectifs assignés aux seuls services dépense, les services du contrôle financier n'étant pas concernés par aucun des objectifs du contrat pluriannuel de performance malgré leur implication dans la chaîne de la dépense, influent potentiellement sur le contrôle tel qu'il est désormais pratiqué mais pas obligatoirement dans le sens d'une modernisation de la dépense publique et de la fiabilisation du contrôle.

Les services dépense ont trois objectifs :

- Le délai moyen de paiement qui mesure le nombre de jours entre l'enregistrement du mandat par l'ordonnateur dans l'application et la validation par le comptable.

Cet indicateur est composé du délai de transmission, signature par l'ordonnateur, acheminement par le vaguemestre ou par la poste et du délai de validation du comptable. Ce délai était pour 2006 de 5,20 jours au niveau national avec 70 % des trésoreries générales en dessous de 4 jours (40 % sous 3 jours). Pour de nombreux départements le délai de transmission représente 90 % du délai moyen. Sont généralement favorisés, les services installés sur un même site ou bénéficiant d'un vaguemestre qui effectue des tournées journalières, le but étant de récupérer pour les services importants leur mandat au plus proche de leur validation. Le week-end n'étant pas décompté du délai certaines trésoreries demandent par ailleurs qu'il y ait peu de mandatement en fin de semaine. Cette pratique a pour conséquence néanmoins d'aggraver le délai global de paiement qui sera traité plus loin.

En lui-même cet indicateur ne calcule plus que le délai d'acheminement voire postal.

▪ Le taux d'anomalie, second objectif et le plus récent, représente le nombre de rejets de mandats sur le nombre total d'émission.

Ce taux est pernicieux puisqu'il tend à pousser les trésoreries générales à surveiller les rejets qu'ils effectuent pour atteindre l'objectif fixé. La majorité des comptables ont un volume de mandats d'une année sur l'autre relativement constant. Il suffirait donc de calculer au début de l'année un droit à rejet.

Au-dessus de l'objectif il est considéré que les services comptables n'ont pas réalisé

l'information ou la formation adéquate des services ordonnateurs afin de leur éviter des rejets. Au-dessous du seuil, il peut être envisagé un certain laxisme de la part des contrôleurs. Sur ce dernier cas, il est déplacé de s'appesantir sauf à remettre en cause la conscience professionnelle des agents. Sur la première lacune, cette possibilité est évidemment présente mais elle peut avoir plusieurs causes.

- La première c'est le refus des ordonnateurs, formés ou non par leur ministère.

- La seconde c'est le changement plus ou moins régulièrement des personnels dans les services comptables, la désorganisation qui peut sur une période s'installer et la difficulté pour certains ordonnateurs de former leurs nouveaux agents.

- La dernière cause se sont les modifications de la législation pour lesquels les formations des services comptables puis ordonnateurs interviennent longtemps après leur mise en application, voire ne sont expliqués qu'à travers la mutualisation des expériences et des réflexions, par exemple sur les forums mis en place à cet effet. Il peut y avoir, selon l'interprétation qui est faite d'un texte, des différences notables d'application entre les départements et un impact sur les rejets.

Cet indicateur tend à promouvoir une pédagogie active auprès des ordonnateurs sans un accompagnement cohérent sur l'ensemble des thèmes de la part des services centraux ou de spécialistes. Cet indicateur reporte aussi en partie la faiblesse ou les carences des services gestionnaires sur le

comptable et lui impute l'entière responsabilité des erreurs de mandatement. Peut-on par exemple reprocher au comptable l'augmentation de son taux de rejet sur les deux dernières semaines de mandatement de l'année, quand les services gestionnaires tentent, pour utiliser la totalité des crédits restants, de « faire passer » un maximum de dépenses y compris sans pièces justificatives. Au 30 novembre 2006, le résultat du service était sous l'objectif. Quinze jours plus tard il le dépassait, conséquence d'un taux d'anomalie mensuelle plus élevé de l'année et malgré un taux de contrôle parmi les plus bas de l'exercice. Pour tenir l'objectif, il était tentant de ne pas rejeter, en tenant peut-être compte des montants, mais aussi sans pouvoir accompagner pédagogiquement les ordonnateurs.

Cet indicateur peut à terme devenir contre-productif du point de vue du contrôle de la dépense publique. Il a un certain intérêt dès lors qu'il permet de cibler les services ayant une insuffisance en terme de contrôle. Mais cette recherche était préalablement effectuée.

Il est toutefois intéressant à l'aide des taux fournis, pour les expliquer, de rechercher la nature des rejets et leur montant. Le risque étant que sous le seuil et sans restitution automatique, il n'y ait pas cette volonté de comprendre les motifs des rejets.

- Le dernier indicateur, le délai global de paiement, est certainement le plus intéressant en terme d'évolution des pratiques de dépenses publiques.

Ce délai prend en compte les dates d'arrivée de la facture ou des pièces utiles au paiement dans un service de l'État et la date de validation par le comptable. On retrouve en partie mais avec un calcul sur le nombre de factures et non plus de mandats, les éléments du délai moyen présenté précédemment. Il calcule principalement le temps de réaction des services ordonnateurs entre l'arrivée de la facture et sa mise en paiement. Ce délai pose néanmoins plusieurs difficultés. Il nous faut tendre vers un objectif unique en terme de délai quelle que soit la nature de la dépense. Ce délai est pour le département de 29 jours. Or certaines factures permettent un paiement à 45 jours ou à une échéance fixée par le fournisseur, d'autres dépenses pourraient être ou plutôt devraient être payées dès réception. Cet objectif tend à devenir une norme globale : « nous avons vingt-neuf jours pour régler nos dépenses ». Une norme qui dès qu'elle est atteinte peut arrêter les efforts entrepris pour y aboutir.

Cet indicateur, qui a pour but de réduire uniformément le délai de paiement de l'État, ne prend pas en compte l'échéance réelle de la dette mais seulement un intervalle qui doit se raccourcir. Le comptable doit donc inciter à une réduction des délais de transmission entre les services gestionnaires, les subdivisions, les postes excentrés et la comptabilité centrale des ordonnateurs, favoriser un rythme de mandatement régulier y compris dans les services de taille réduite qui faute de personnel suffisant mandatent une à deux fois par mois ou interrompent les mandatements

pendant les congés. Ce chiffre prend aussi en compte le délai entre la fin des mandatements, le 19 décembre en 2006 et l'arrivée des crédits en 2007 aux alentours du début février dans les meilleurs cas. Il prend aussi en compte l'absence de crédits de paiement pour les projets d'investissement et les subventions qui sont proposés au mandatement plusieurs mois voire plusieurs années avant le paiement effectif. Cet indicateur est donc faussé par des causes indépendantes de la volonté du comptable mais en fixant un délai global, il ne permet pas la baisse de délais qui même sous le seuil restent payés tardivement. S'il perdure, il doit proposer des seuils par nature ou évoluer vers un taux de paiement à l'échéance des dépenses publiques.

En effet, un des objectifs traditionnels de la Direction générale de la comptabilité publique est le taux de recouvrement des produits mais pour la dépense, autre versant de nos missions, hormis les indicateurs exposés précédemment, aucun indicateur ne vient contrôler que les dépenses ont été payées dans les temps.

Cet indicateur ne peut être calculé aujourd'hui, car les applications ne permettent pas au moment de l'engagement juridique d'indiquer la date de paiement.

Cette information permettrait de connaître précisément les besoins en crédits de paiement à court et long terme, de planifier les engagements juridiques à venir, de les prioriser et en tenant compte des ressources d'évaluer le reste à dépenser. La dette ou les dettes de l'État à l'encontre de tiers,

entreprises, particuliers, associations et surtout les collectivités sont connues globalement mais pas réactualisés et il n'existe surtout aucun échéancier précis accessible aux décideurs locaux.

L'État paye la majorité de ses dettes rapidement mais règle-t-il ses dettes les plus importantes dans les délais contractuels ? Quel est le montant des dettes exigibles par programme ? Ont-elles ou peuvent-elles être réclamées et honorées, selon quel calendrier ?

Que vaut-il de payer ses dettes sous un seuil unique si certaines peuvent être payées plus tôt et d'autres plus tard, si des sommes importantes ne sont pas honorées en temps et en heure mettant en difficulté parfois financière des tiers, si en somme l'État n'a pas au niveau le plus fin une gestion active des besoins de trésorerie.

Le paiement à l'échéance induit une gestion du temps consacré à l'exécution de la dépense et une obligation de complétude du dossier de mandatement. Il demande une professionnalisation accrue des services comptables et un regroupement des compétences. Cet exercice est déjà pratiqué avec les dotations mensuelles aux collectivités par les Préfectures, au bénéfice des communes et de leur trésorerie.

L'échéancier implique aussi que le rythme des dépenses est déterminé par le responsable. Il induit qu'il ne peut y avoir d'explosion des dépenses de dernière minute mais une culture de l'anticipation et de la prévision.

Aujourd'hui notre rôle, au niveau départemental reste imprécis

et ce flou rejaillit sur le contrôle que nous effectuons qu'il soit au niveau du contrôle financier ou de la dépense. Derrière ces incertitudes se joue notre crédibilité. Car si notre rôle se tourne aujourd'hui vers la formation des services ordonnateurs, cette pédagogie active à l'attention de nos partenaires se réalise de manière hétérogène dans le réseau et sans que ce rôle soit officialisé donc pris en charge.

La nouvelle application de gestion doit prendre en compte l'ensemble des besoins en terme de contrôles qui sont ou seront les nôtres tout au long de la chaîne de la dépense. Mais il est souhaitable qu'avant tout soit déterminé l'objet et le but de ces contrôles et le rôle de chacun des intervenants.

Les évolutions qu'accompagne Chorus devront déterminer de manière précise nos attributions, abandon ou non du contrôle financier, rôle de garant de la qualité comptable et non plus rôle de payeur ou de caissier, transfert de la responsabilité,

Des textes doivent être aussi modifiés, le décret du 29 janvier 1962, le décret du 27 janvier 2005 sur le contrôle financier, la liste des pièces justificatives de dépense, les textes sur les subventions d'investissement...

La LOLF a introduit le principe de responsabilisation du gestionnaire des crédits. Les textes qui ont suivi la mise en œuvre de la LOLF ont privilégié l'adaptation des règles aux particularismes ministériels, qu'il s'agisse des arrêtés ministériels quant aux modalités du contrôle financier, ou des arrêtés

spécifiques pour les frais de déplacement qui parfois remettent en cause le décret originel. L'autonomie et la responsabilisation des ordonnateurs est en marche. Le comptable aura un rôle dans la nouvelle architecture, un rôle probablement différent mais il doit être déterminé précisément et renforcé par des textes sans ambiguïté pour qu'y adhèrent les agents.

Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde

Loïc PHILIP, Professeur émérite à l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille
Revue Française de Finances Publiques, Mars 2008

INTRODUCTION

La question du contrôle des finances publiques est un immense sujet qui se pose depuis la nuit des temps et concerne tous les pays. Il ne saurait être question ici d'en décrire toutes les modalités et l'on se limitera à en souligner les évolutions les plus marquantes.

Bien que les formes modernes du contrôle des finances publiques datent des XI^e et XX^e siècles, ce contrôle est beaucoup plus ancien. Il est apparu dès l'avènement de sociétés organisées avec le recours à l'impôt et la formation des finances publiques. En Europe, il date de plus de deux mille ans puisque Aristote, lorsqu'il étudiait les constitutions de la Grèce antique, mettait déjà l'accent sur l'importance de la reddition des comptes pour la bonne administration de la cité.

Mais le véritable fondement du contrôle des deniers publics se trouve, on le sait, dans la fameuse Grande Charte de 1215 par laquelle le roi Jean sans Terre dû concéder à ses barons leur accord préalable au prélèvement de l'impôt. En effet, le principe du consentement à l'impôt par les représentants des contribuables implique aussi le contrôle de son utilisation.

Ce principe n'a pas connu la même application selon les pays. En Angleterre les rois tentèrent de

s'affranchir des principes contenus dans la Grande Charte mais ils échouèrent en raison de l'opposition de la Chambre des communes dont le pouvoir fiscal et budgétaire fut au contraire définitivement consacré par le Bill of Right de 1688. Cette évolution historique explique que le contrôle des finances publiques ait été dès lors placé sous l'autorité du Parlement.

La France a connu une évolution différente. Si au départ le principe du consentement à l'impôt a été respecté (il a été régulièrement donné par les états généraux notamment de 1355 à 1359), par la suite les rois de France réussirent à se passer de leur consentement et à lever l'impôt de leur propre autorité. On assista ensuite à la création d'une administration financière royale et à l'apparition des chambres des comptes de l'Ancien régime. Celles-ci trouvent leur origine dans le principe selon lequel la cassette du roi ne doit pas se confondre avec le trésor public. De même, en Prusse, le roi Frédéric 1^{er} sépara les finances du trône de celle de l'État par un édit du 13 août 1713 et créa en 1717 une Chambre générale des comptes chargée de la surveillance des caisses publiques et du contrôle de l'ensemble des comptes.

Le phénomène de concentration du pouvoir et d'émergence d'une administration centralisée n'est pas propre à la France, il s'observe dans

beaucoup de pays, notamment en Espagne, au Portugal, en Italie et aux Pays-Bas. Mais l'absence d'un contrôle démocratique des finances publiques est particulièrement marquée en France par le fait que pendant plus d'un siècle et demi (entre 1614 et 1789) les états généraux ne furent jamais réunis.

La Révolution française renoua solennellement avec le principe du consentement à l'impôt, consacré par l'article 14 de la Déclaration de 1789, lequel dispose que tous les citoyens ont le droit, non seulement de constater la nécessité de la contribution publique, mais aussi d'en suivre l'emploi. Et son article 15 ajoute que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Mais les errements financiers de la Révolution et du Directoire ne plaidèrent pas en faveur d'un contrôle assuré sous l'autorité de l'Assemblée. C'est ce qui incita Napoléon à créer par la loi du 16 septembre 1807 la Cour des comptes et à assurer le contrôle de l'exécution des dépenses publiques sous une forme juridictionnelle. Par ailleurs, conçue comme un organe régulateur de l'exécutif la Cour a longtemps été une source d'information pour le Gouvernement beaucoup plus que pour le Parlement.

Le contrôle des finances publiques, bien que constituant un élément central du régime démocratique, a longtemps été considéré comme une question de technique juridique relevant des seuls spécialistes. En France notamment elle n'a guère intéressé le Parlement. Aujourd'hui on estime au contraire qu'il s'agit d'un

élément fondamental de la bonne gouvernance de nos sociétés : seul un contrôle effectif et performant des finances publiques permet d'en assurer la maîtrise, de remédier aux dysfonctionnements, de lutter contre les gaspillages et la corruption qui frappent, plus ou moins lourdement, pratiquement tous les pays. Les détournements de fonds publics freinent le développement économique et ralentissent la lutte contre la pauvreté. On le constate plus particulièrement en Asie, en Amérique du Sud, dans la majorité des pays d'Afrique Noire, en Europe de l'Est (avec l'Albanie, la Roumanie, la Bulgarie ou la Russie). En fait très peu de pays échappent à la dilapidation des fonds publics et à la corruption. Simplement celles-ci revêtent parfois des formes différentes selon les États.

Comme l'a souligné notamment l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), le contrôle des finances publiques ne se limite pas au seul contrôle des dépenses, il doit aussi porter sur les recettes publiques. Les Cours des comptes allemande, néerlandaise et belge, notamment, jouent un rôle important en matière de contrôle de recettes fiscales : elles examinent si les services chargés de l'établissement et du recouvrement fonctionnent correctement et si les sommes à recouvrer sont déterminées et liquidées régulièrement. Par ailleurs, on sait que la fraude fiscale, autre forme de corruption, frappe tous les pays et exigerait un contrôle de dimension internationale plus efficace.

On a longtemps considéré que le contrôle des finances publiques présentait des caractères propres et

bien distincts du contrôle pratiqué par secteur privé.

En effet il repose sur une comptabilité propre très différente de la comptabilité commerciale. La comptabilité publique englobe, non seulement un ensemble de systèmes comptables qui retracent les opérations financières des personnes et des organismes publics, mais aussi et surtout les règles juridiques qui déterminent les agents compétents pour autoriser ces opérations, les exécuter et en assurer le contrôle. En France, les fondements de la comptabilité publique ont été posés au cours du XIXe siècle de manière à répartir la responsabilité des opérations financières de l'État entre deux catégories d'agents: les ordonnateurs et les comptables qui se contrôlent mutuellement tout en étant soumis, par ailleurs, à la surveillance d'autres agents ou corps de contrôle.

Le particularisme de la comptabilité publique s'explique en raison des finalités fondamentalement différentes poursuivies, d'un côté, par les personnes publiques et, de l'autre, par les entreprises privées. Les personnes publiques poursuivent un intérêt général et collectif, tandis que les entreprises privées exercent une activité lucrative et recherchent leur intérêt particulier. Le fondement essentiel des règles de la comptabilité publique est d'assurer la régularité des opérations financières et le respect de la réglementation budgétaire, alors que dans le cas des entreprises privées la raison d'être des documents comptables est de suivre l'activité de l'entreprise et de dégager un résultat.

Toutefois cette distinction entre les

deux types de contrôle est aujourd'hui beaucoup moins marquée et l'on assiste à un rapprochement entre les contrôles publics et privés. C'est clairement le cas en France depuis la loi organique du 1^{er} août 2001 qui dispose que les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de sa situation financière et qui ajoute que les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Par ailleurs les modalités de contrôle qui s'exercent sur les deux secteurs tendent de plus en plus à se rapprocher.

Malgré cette évolution les modalités du contrôle des finances publiques demeurent très diverses selon les pays et il n'est, bien sûr, pas possible de les évoquer toutes. Elles diffèrent selon que le contrôle s'exerce dans le cadre d'États unitaires ou Fédéraux, d'États déjà développés, en fort développement ou encore peu développés, d'États démocratiques ou autoritaires, ou encore, comme on le verra par la suite, selon que les institutions supérieures de contrôle présentent ou non un caractère juridictionnel, selon leur degré d'indépendance ou encore selon le degré d'implication des Parlements dans le contrôle.

Toutefois, en dépit de cette grande diversité, on peut souligner un certain nombre de traits communs qui se manifestent dans beaucoup de pays.

- Le premier concerne le développement du contrôle. Celui-ci, indiscutablement, tient une place, souvent encore insuffisante, mais toujours grandissante dans presque tous les pays et sur tous les continents.

- Le second trait est la tendance à l'harmonisation du contrôle qui est fortement encouragée, aussi bien au niveau national qu'au niveau international.

I. - LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

D'une manière générale, on constate d'une part que le contrôle des finances publiques s'opère sous des formes très diverses et d'autre part que son domaine est de plus en plus étendu.

A. La multiplication des modalités du contrôle

Les contrôles qui s'exercent sur les finances publiques sont tellement nombreux qu'il est difficile de les citer tous ou même de présenter une classification qui soit satisfaisante.

a) Une première distinction, classique, consiste à opposer les contrôles qui s'exercent sur les différentes catégories d'agents. On constate qu'en général le contrôle s'est d'abord concentré sur les comptables publics chargés de la manipulation des deniers publics. On estimait que c'était à ce niveau que les risques d'irrégularités et de détournements étaient les plus grands. Ensuite, il s'est exercé sur les ordonnateurs qui détiennent le véritable pouvoir de décision en matière financière. Et l'on estime aujourd'hui que c'est plutôt sur eux que le contrôle doit se concentrer.

b) Une deuxième distinction oppose le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

Le premier revêt une assez grande efficacité sur le plan du

contrôle de la régularité de la dépense publique puisqu'il bloque son exécution jusqu'à sa régularisation, mais il présente l'inconvénient de ralentir et parfois de paralyser l'action administrative. Le contrôle a priori est, par exemple, celui exercé par le contrôleur financier ou par le comptable sur l'ordonnateur, ou encore le contrôle du pouvoir central sur les finances locales sous la forme de ce que l'on appelait en France le contrôle de tutelle avant la réforme de la décentralisation de 1982.

Le second, le contrôle a posteriori, présente l'avantage de ne pas ralentir l'action administrative, mais il est moins efficace puisqu'il ne décèle les infractions qu'après coup. Le principal contrôle a posteriori est celui qui s'exerce sur les comptes du comptable, mais il peut aussi s'exercer sur les ordonnateurs. En pratique cette opposition entre ces deux formes de contrôle n'est pas toujours aussi nette car le contrôle peut aussi être concomitant et s'exercer en cours d'exécution. Ainsi, par exemple, le fait que les vérifications de la Cour des comptes fédérale allemande s'effectuent a posteriori signifie seulement qu'une décision doit avoir été prise, mais il n'est pas nécessaire que cette décision se soit déjà traduite dans les faits. La Cour peut en effet examiner les mesures ayant une incidence financière dès qu'elles ont été arrêtées, c'est-à-dire avant la réalisation de la dépense correspondante et avant même que cette dépense n'ait été portée en compte.

c) Les contrôles internes et les contrôles externes

Une autre distinction

importante oppose les contrôles internes à l'administration aux contrôles extérieurs. Par exemple, le contrôle d'une inspection générale relevant d'un ministère particulier, ou du ministère des finances et portant sur l'ensemble de l'administration (selon le modèle de l'Inspection générale des finances en France). Ce contrôle s'oppose à ceux exercés hors de l'administration par des juridictions (par exemple la Cour des comptes et les CRC en France) ou par des autorités extérieures indépendantes ou encore par les Parlements. On admet généralement que cette deuxième forme de contrôle présente plus de garanties en ce qui concerne l'indépendance du contrôle et donc son efficacité.

d) La distinction en fonction de la nature juridique du contrôle On peut aussi classer les contrôles par référence au principe de la séparation des pouvoirs. On oppose alors les contrôles administratifs qui relèvent de l'exécutif, aux contrôles à caractère juridictionnel rattachés au pouvoir judiciaire et aux contrôles politiques ou parlementaires. Cette distinction n'est pas très opérationnelle du fait, qu'en Europe en particulier, plus de la moitié des pays membres de l'Union européenne ignore tout contrôle juridictionnel des comptes publics. Mais on peut cependant noter que l'on assiste dans beaucoup de pays à une évolution où l'on constate, après une prédominance des contrôles administratifs internes, un développement des contrôles externes d'institutions supérieurs de contrôle (à caractère juridictionnel ou non) et, dans un troisième temps, à une accentuation des contrôles

parlementaires.

e) Enfin, bien que cette énumération pourrait être beaucoup plus longue, il faut faire état de la distinction fondée sur la finalité du contrôle.

Celui-ci peut se limiter à un simple contrôle de la régularité juridique de la dépense publique, c'est-à-dire de sa conformité au regard de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, ce qui a d'abord été le cas, ou revêtir la forme d'un contrôle de bonne gestion qui amène le contrôleur à examiner l'utilité et l'efficacité de la dépense publique, ce qui est tout autre chose et ce qui tend de plus en plus à s'imposer.

La multiplication et l'éparpillement des différentes formes du contrôle que l'on observe dans beaucoup de pays ne sont pas sans inconvénients. Ce n'est pas parce que les contrôles sont plus nombreux qu'ils sont plus efficaces ils peuvent, au contraire, favoriser une certaine paralysie administrative.

Je me souviens de l'époque où j'enseignais les finances publiques à l'Université de Tananarive (Antananarivo). J'avais écrit un article sur la Cour de discipline budgétaire et financière française (compétente pour sanctionner des infractions commises par des ordonnateurs) et, à ce double titre, j'avais été interrogé par un inspecteur des finances détaché à Madagascar qui était chargé de rédiger un rapport sur la création d'une Cour de discipline budgétaire et financière malgache. Il souhaitait avoir mon avis sur l'opportunité de cette mesure. Comme j'avais constaté que cette institution n'avait, à l'époque, qu'une activité très modeste en France, j'ai

répondu à mon interlocuteur qu'à mon avis sa création à Madagascar ne s'imposait pas. Il existait, comme c'était le cas dans beaucoup de pays africains, une Chambre financière à la Cour Suprême et il me semblait plus utile, dans un premier temps, de la transformer en Cour des comptes indépendante plutôt que de créer une Cour de discipline budgétaire et financière.

Cette tendance à la multiplication de toutes sortes de contrôles, qui n'est donc pas toujours souhaitable, s'explique toutefois en raison de l'élargissement continu du domaine des finances publiques.

B. L'élargissement du domaine du contrôle

Il s'agit d'un phénomène général que l'on observe partout. Non seulement le contrôle s'est étendu à l'ensemble du secteur public, mais il s'exerce aussi de plus en plus sur le secteur privé, si bien que l'on peut se demander s'il existe aujourd'hui une limite au domaine du contrôle des finances publiques et s'il ne va pas finir par s'étendre à l'ensemble du secteur financier.

a) Si l'on prend le cas de la France, on constate qu'au XIXe siècle, le contrôle ne portait presque exclusivement que sur les finances de l'État. Ensuite il s'est étendu aux finances locales, ce qui allait plus tard déboucher sur la création de nouveaux organes de contrôle avec les Chambres régionales des comptes. Il s'est aussi étendu, sous des formes spécifiques, aux entreprises publiques. Enfin, avec le développement de la protection sociale il porte également désormais

sur les finances sociales lesquelles constituent la branche la plus importante des finances publiques. Dans beaucoup de pays, ces différents secteurs relèvent en dernière analyse, directement ou indirectement, des Institutions Supérieures de Contrôle. Celles-ci sont généralement compétentes pour contrôler l'ensemble du secteur étatique et non étatique, comprenant à la fois les administrations nationales et locales, les organismes de sécurité sociale, les sociétés à capitaux publics, et au-delà, l'ensemble des bénéficiaires de financements publics et parfois même les organismes privés recourant à la générosité publique.

En Grèce, la Cour des comptes a étendu ses compétences à l'ensemble des deniers publics, quelle que soit la forme juridique de l'organisme qui les manipule. Au Portugal, la loi énumère les organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes mais la notion de capitaux, fonds ou valeurs publics sert de catégorie balai ce qui lui permet de soumettre à son contrôle les entités de quelque nature qui ont une participation de capitaux publics ou qui sont bénéficiaires, à n'importe quel titre, de fonds ou d'autres valeurs publics. On peut faire la même remarque pour l'Irlande. En France, le rapport annuel de la Cour des comptes porte sur l'ensemble des finances publiques et comporte des appréciations sur l'évolution de l'endettement public.

On constate donc bien une tendance générale à l'élargissement continu du domaine de compétence des organismes de contrôles qui se traduit même par un empiétement sur le secteur privé, puisque le contrôle ne s'exerce plus aux seuls organismes

soumis aux règles de la comptabilité publique.

b) Cet élargissement du champ du contrôle des finances publiques ne se limite pas au plan interne. Il se manifeste aussi au niveau européen et international.

- Avec le développement et l'élargissement de l'Union européenne la question du contrôle des finances européennes a pris une plus grande importance, bien qu'une part de celui-ci relève des États membres.

Le contrôle des finances européennes est, dans un premier temps, placé sous l'autorité d'un auditeur interne qui est chargé de vérifier le bon fonctionnement des systèmes et procédures d'exécution du budget, ensuite, le contrôle externe relève de la Cour des comptes et du Parlement européen.

La Cour des comptes européenne, instituée en 1975, a acquis le statut d'institution en 1992 avec le traité de Maastricht. Malgré sa dénomination elle n'exerce pas d'attributions juridictionnelles. Elle examine le compte de la totalité des recettes et des dépenses de l'Union ainsi que celles de tout organisme créé par l'Union, dès lors que l'acte de fondation n'exclut pas cet examen. Le contrôle parlementaire présente un caractère original dans la mesure où il s'opère sous la forme d'une décharge: il s'agit d'un quitus donné à une gestion par une autorité budgétaire portant sur les montants définitifs des dépenses et des recettes.

Mais le contrôle peut aussi empiéter sur le domaine de la politique interne des États: ainsi la Commission vient de suspendre une partie des aides versées à la Bulgarie en raison de

la persistance d'une corruption trop importante dans ce pays.

- Au niveau international, la question du contrôle des finances publiques tient une place prééminente.

Les finances des Nations Unies sont soumises au contrôle d'un comité des commissaires aux comptes qui comprend un représentant du vérificateur général des comptes de trois pays membres (actuellement l'Afrique du Sud, la France et les Philippines).

Sous l'égide de la Banque mondiale, de nombreuses initiatives ont été prises afin de favoriser une harmonisation et d'une meilleure performance de la gestion des finances publiques des pays en développement. En particulier, dans le cadre de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PEFA), en partenariat avec le FMI, la commission européenne et différents pays, toute une série d'indicateurs de suivi des dépenses publiques ont été arrêtés. Il existe sur ce sujet, de très nombreuses références internationales, à l'image du code de transparence budgétaire du FMI, ou des recommandations du groupe sur la gestion des finances publiques du comité d'aide au développement de l'OCDE.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds exercent désormais de plus en plus de pression sur les pays bénéficiaires afin qu'ils intègrent, dans leur politique interne, les meilleures pratiques qui sont déjà appliquées dans certains pays. D'une manière générale ils soutiennent activement les actions en faveur d'un renforcement de la transparence financière et toutes les réformes de la gestion des finances publiques.

De son côté, l'Organisation

internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dans ses différents séminaires, contribue activement à une harmonisation internationale des contrôles.

Enfin, au-delà même de cette extension générale du contrôle de finances publiques au sens strict, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de mettre en place, dans l'avenir, un contrôle financier global à l'échelle mondiale, contrôle destiné à lutter contre un certain nombre de dérives particulièrement dangereuses.

En premier lieu, se pose la question du contrôle des marchés financiers dans le cadre du système capitaliste. Le développement des « edge funds » et la formation d'une énorme bulle financière internationale, dont les capitaux échappent de plus en plus au contrôle régulateur de marchés boursiers, peuvent déboucher sur des crises financières particulièrement graves. Cette situation devrait conduire à la mise en place d'un contrôle spécifique de l'ensemble des mouvements financiers internationaux et donc de l'ensemble des banques centrales.

En second lieu, le renforcement d'un contrôle public international apparaît nécessaire dans de nombreux domaines afin de réprimer les trafics en tous genres : les stupéfiants, les armes clandestines, le tourisme sexuel, l'exploitation des flux migratoires, les ventes de faux médicaments et autres contrefaçons, le financement du terrorisme. Les contrôles financiers internationaux devraient connaître dans l'avenir un développement encore plus important, sans grande distinction entre de mois en moins

dissociables.

Et l'on pourrait même envisager un jour la création d'une Cour des comptes internationale dotée de pouvoirs effectifs, à l'image du tribunal pénal international.

II-L'EVOLUTION VERS UNE HARMONISATION DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

La deuxième tendance générale qui mérite d'être soulignée porte sur l'harmonisation du contrôle des finances publiques. Le développement du contrôle s'est opéré, nous l'avons vu, sous des formes très diverses selon les pays cependant cette diversité tend à se réduire en raison d'un effort d'harmonisation qui se manifeste tant au niveau interne qu'au niveau international. Celle-ci étant fortement encouragée, sous l'égide des Nations unies, par de multiples organismes.

Cette harmonisation du contrôle s'opère autour de deux objectifs : d'une part un plus grande démocratisation du contrôle, d'autre part, une meilleure efficacité du contrôle.

A- La démocratisation du contrôle

Elle repose sur deux fondements : d'un côté, une véritable indépendance des Institutions supérieures de contrôle et, de l'autre, un renforcement du rôle du Parlement.

-Le premier élément de l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle (8) réside dans son statut constitutionnel. Il est indispensable que son existence soit garantie par la Constitution. C'est le

cas dans la plupart des pays développées et démocratiques. La constitutionnalisation la plus poussée s'observe en Autriche dont la Constitution consacre un titre entier à la Cour des comptes. D'autres Constitutions décrivent seulement les compétences de l'Institution supérieure de contrôle comme en Italie, en Espagne, en Belgique ou en Allemagne. En France la Constitution de 1958 se borne à mentionner que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Toutefois le Conseil constitutionnel a renforcé l'indépendance de la Cour en précisant qu'en tant que juridiction administrative, celle-ci était garantie par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, de même que le caractère spécifique de ses fonctions. Ceci l'a conduit à juger que l'obligation qui lui était faite de communiquer son programme de contrôle aux présidents des commissions des finances des deux assemblées, ainsi que la possibilité offerte à ces derniers de présenter leur avis sur ce projet, étaient de nature à porter atteinte à son indépendance et était donc contraire à la constitution (9).

L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle, lorsque celles-ci exercent des attributions juridictionnelles comme c'est le cas en France, en Italie, au Luxembourg et en Grèce, implique aussi l'inamovibilité de leurs membres.

En ce qui concerne la question de la désignation du chef de l'Institution supérieure de contrôle, celle-ci relève, selon les pays, soit de l'exécutif, soit du Parlement. En France

, le Premier Président est nommé par le chef de l'Etat, lequel choisit généralement une personnalité politique de premier plan (MM. Chandernagor, Arpaillage, Joxe, Séguin). Mais beaucoup considèrent que cette politisation joue plutôt en faveur de l'indépendance de l'institution. Au Portugal, le président de la Cour des comptes est nommé (et révoqué) par le président de la République, mais sur proposition du Gouvernement. En Grèce, la nomination s'effectue par décret en Conseil des ministres mais le choix est limité du fait qu'il n'est pas possible de désigner des personnalités extérieures.

La désignation du chef de l'Institution supérieure de contrôle par le parlement est assez fréquente, elle est pratiquée par plus de la moitié des membres de l'EUROSAI, c'est le cas notamment de l'Autriche et de la Grande Bretagne.

En Belgique et en Espagne l'élection est effectuée par les pairs.

Le deuxième élément de la démocratisation du contrôle s'est présenté comme un organe auxiliaire du Parlement ou, au contraire, comme un organisme à la disposition de l'exécutif. Mais, même dans ce dernier cas, on constate que l'assistance apportée au Parlement tend à devenir de plus en plus effective.

Dans la plupart des pays le contrôle a posteriori du budget se traduit par l'établissement d'un rapport informant le Parlement des conditions d'exécution des opérations budgétaires. Mais on constate que de nombreux rapports sont rédigés à l'intention du parlement, même lorsque l'Institution supérieure de contrôle ne lui est pas rattachée, comme c'est le cas particulier en

Allemagne. En France, pendant longtemps le Parlement s'est désintéressé de la question de l'exécution du budget mais, depuis la réforme budgétaire de 2001, la situation a radicalement changé et le contrôle de la loi de règlement devrait désormais revêtir une plus grande importance.

B -La recherche d'une plus grande efficacité du contrôle

Le deuxième trait de l'harmonisation est la recherche d'une meilleure efficacité du contrôle.

- La condition préalable à un contrôle efficient est la sincérité de la présentation budgétaire et la totale transparence des comptes. L'exigence de transparence, qui devient de plus en plus pressante, concerne aussi bien les finances publiques que les finances privées. L'attestation de la sincérité des opérations d'exécution peu être l'œuvre de comptables publics, de juridiction ou d'auditeurs. Dans le cadre de l'Union européenne elle se présente sous la forme d'une « déclaration d'assurance » qui atteste de la fiabilité des comptes ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations. En France, le principe de la sincérité budgétaire a été consacré par l'article 32 de la loi organique de 2001 et par ailleurs, pour la première fois en 2007, la Cour des comptes a procédé à une certification des comptes de l'Etat. Aux termes de l'article 58-5 de la loi organique de 2001, celle-ci atteste de la régularité ; de la sincérité et de la fiabilité des comptes de l'Etat et rend compte des diligences opérées. Le remplacement de la déclaration de conformité par une certification des comptes illustre la tendance a

l'unification des formes de contrôle et le rapprochement avec les pratiques applicables à la comptabilité des entreprises.

- L'efficacité du contrôle suppose surtout que celui-ci ne se limite pas à un contrôle de simple de régularité, mais soit essentiellement un contrôle de l'efficacité de la gestion publique. Ainsi le contrôle de l'efficacité tend à prendre le pas sur celui de la régularité.

Cette mutation soulève de nombreux problèmes et, en particulier celui de savoir jusqu'à quel point l'Institution supérieure de contrôle peut s'immiscer dans la performance de la gestion gouvernementale. En France, la création d'un office parlementaire d'évaluation a été justifiée par le fait que la Cour des comptes n'avait pas pour mission de faire une analyse politique de l'action gouvernementale et ce que ce rôle devait rester l'apanage des assemblées. En Allemagne, l'analyse semble différente car la Cour des comptes est expressément chargée d'examiner si les objectifs de l'administration n'auraient pas pu être atteints avec des moyens plus restreints en hommes et en matériel. Elle est aussi compétente pour examiner la cohérence des politiques suivies en matière de personnel.

En tout état de cause, les rapports de l'institution supérieure de contrôle ont pour fonction d'attirer l'attention des pouvoirs publics, et aujourd'hui surtout le Parlement, sur les défaillances éventuellement constatées et de formuler des recommandations. Mais la frontière entre le rôle de simple informateur de la situation financière et l'appréciation de l'efficacité des politiques publiques

est nécessairement fluctuante. Cette appréciation relève de la compétence du Parlement mais celui-ci doit être suffisamment informé et surtout avoir la volonté d'exercer effectivement son contrôle de l'efficacité de la gestion publique. A cet égard, la décision d'attribuer à une personnalité de l'opposition la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale paraît intéressante, dans la mesure où celle-ci se comporte véritablement comme un contrôleur de l'exécution des finances publiques et non comme un simple opposant, notamment du contenu du projet de loi de finances.

- L'efficacité de la gestion publique soulève enfin, sous un angle nouveau, la question de la responsabilisation des décideurs. Il ne s'agit plus seulement de traduire éventuellement des ordonnateurs devant une Cour de discipline et financière ou de les sanctionner en cas de gestion de fait, mais d'évaluer la qualité de leur gestion en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs qui avaient été fixés. Dans le cadre de la réforme budgétaire française de 2001, qui commence à entrer en application, la responsabilisation des gestionnaires de crédits se traduit d'un côté par une plus grande liberté d'action et par le versement de primes d'efficacité en de bons résultats, mais de l'autre elle devra aussi conduire à des sanctions sous forme d'une réduction de crédits

affectés à une mission dont les résultats s'avèrent décevants, mais ceci à l'appréciation du Parlement.

CONCLUSION

La tendance générale à l'harmonisation du contrôle des finances publiques que l'on peut observer devrait déboucher, non pas sur un modèle unique, car les traditions et les pratiques sont trop diverses, mais du moins sur un modèle référant comportant un plus grand nombre de points communs.

L'évolution générale du contrôle des finances publiques est assez bien illustrée par l'exemple de la France. Ce pays a créé, en 1807, un système de contrôle fondé sur le jugement des comptes des comptables, fonction qui aujourd'hui est devenue secondaire. En revanche, son rôle de conseil et d'audit, avec la certification des comptes, est devenu primordial. Par ailleurs, à l'image des réformes opérées dans plusieurs pays, le contrôle s'opère davantage au sein du Parlement dont les prérogatives ont été renforcées avec la réforme budgétaire de 2001 et la présentation des crédits par missions et programmes, la globalisation des moyens et la responsabilisation des directeurs de programmes. On peut penser que cette même évolution s'opérera dans plus en plus de pays.

La réforme des finances publiques au Maroc : performance, responsabilisation, transparence

Michel BOUVIER, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur de la RFFP
Revue Française de Finances Publiques – n°102 / juin 2008
Spécial « La réforme des finances publiques au Maroc »

Le Maroc a amorcé depuis plusieurs années un processus de réforme de son système financier public et il s'inscrit ce faisant dans un vaste mouvement international de modernisation. Il ne s'agit pas là de simples réformes techniques, mais d'une nouvelle forme d'État qui s'esquisse depuis une trentaine d'années sur la base d'un modèle nouveau de gestion des finances publiques. Contrairement à ce qui est parfois estimé, les réformes financières mises en œuvre sont très loin de simples aménagements. C'est bien une forme tout à fait nouvelle de gouvernance, prenant modèle sur celle de l'entreprise, qui se dessine à travers elles et qui conduit à réévaluer en profondeur le fonctionnement de l'État.

Or, si le processus de réforme du système de gestion des finances publiques du Maroc a pu se faire jusqu'ici sans modification du cadre juridique relatif au fonctionnement budgétaire de l'État, il semble être parvenu aujourd'hui à un stade qui rend indispensable l'adaptation de ce cadre juridique au nouveau contexte national et international.

Dans la mesure où le pays dispose de tous les atouts pour réussir cette modernisation, la réforme n'est pas seulement nécessaire, elle est aussi logique. Cela tant du point de vue de l'inscription du Maroc dans le concert des nations les plus tournées vers l'avenir que par la capitalisation des efforts effectués

sur la voie d'une rationalisation du processus budgétaire.

Cette réforme s'inscrit dans la recherche d'une plus grande efficacité du rôle redistributif de l'État. Elle participe ainsi, à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation effective d'une meilleure équité spatiale car une gestion budgétaire performante constitue un moyen essentiel pour le développement économique et social d'un pays. Cet objectif économique et social se conjugue avec celui de la réforme budgétaire qui est de rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique. Il s'agit de dépenser mieux et notamment, pour ce faire, de développer une culture du résultat. C'est pourquoi il est essentiel selon cette démarche de fixer des objectifs clairs à des gestionnaires plus libres et plus responsables.

Par ailleurs, il faut insister sur le fait que deux types d'acteurs sont directement concernés par l'objectif de nouvelle gouvernance financière publique à savoir d'une part la sphère des gestionnaires publics dans laquelle prennent place les responsables de l'administration, d'autre part la sphère des décideurs politiques, on veut dire le Gouvernement et le Parlement.

Il ne faut pas perdre de vue que la réforme doit être le fait des acteurs eux-mêmes, elle doit être endogène. L'appropriation du processus de réforme constitue un élément-clé de la stratégie du

changement. En d'autres termes, elle doit être humanisée. L'appropriation par les acteurs est garante de la solidité et de la durée du développement de la réforme budgétaire sur le long terme. Elle conditionne l'enracinement de la réforme dans l'espace et dans le temps, elle est la garantie d'un changement durable.

Enfin, on ajoutera que le Maroc, comme la grande majorité des États dans le monde, est entré dans une économie de l'immatériel. On veut dire qu'il s'inscrit dans un processus de développement au sein duquel le traitement, la circulation et la maîtrise de l'information constituent des facteurs essentiels de la croissance. Il en résulte qu'il est fondamental de favoriser et d'impulser des politiques encourageant la formation et la recherche.

C'est bien dans cet esprit que s'est tenu à Rabat, les 15 et 16 septembre 2007, le colloque organisé par Fondafip-Gerfip et le ministère des Finances du Maroc sur le thème « La réforme des finances publiques au Maroc et en France ». Cette manifestation a été l'occasion d'un regard comparé sur les processus en cours dans les deux pays dans le domaine des finances de l'État, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale avec la participation des meilleurs spécialistes français et marocains (cf. pour une vue du programme détaillé ainsi que les photos du colloque : www.fondafip.org et www.gerfip.org). Pour mieux mettre en évidence le processus de réforme en cours au Maroc, le choix a été fait de ne publier dans le présent numéro que les interventions des experts de ce pays. On signalera que le grand intérêt rencontré par cette initiative a décidé les organisateurs à la renouveler les 12, 13 et 14 septembre prochain à Rabat.

Les évolutions du contrôle juridictionnel des finances publiques

Dr. Abdallah SERHANE, Vice-président de la Cour des comptes et Président de la chambre II

Revue Française de Finances Publiques – n°102 / juin 2008
Spécial « La réforme des finances publiques au Maroc »

Au Maroc, le contrôle des finances publiques se caractérise par la multiplicité des intervenants, la variété de ses modes d'application (public ou privé) et la diversification de ses objectifs. En effet, à côté du contrôle public constitué du contrôle administratif (contrôle de la Trésorerie générale, contrôle financier, Inspection générale des finances, Inspections générales des ministères ...), du contrôle juridictionnel (juridictions financières) et du contrôle parlementaire, il existe un contrôle privé exercé par des cabinets d'audit indépendants. Le contrôle des finances publiques s'exerce à la fois de manière a priori et a posteriori, sur l'ensemble des entités publiques (administrations, entreprises et établissements publics, collectivités locales, concessions, etc.). Il porte aussi bien sur la régularité et la conformité que sur l'opportunité et peut être soit interne soit externe, s'effectuant sur pièces ou sur place.

Au cours de la dernière décennie, le Maroc a connu de nombreuses réformes visant, entre autres, à améliorer le cadre institutionnel national. Parmi celles-ci, la réforme du contrôle juridictionnel, en mutation depuis 1960, revêt une place importante et particulière.

L'évolution du cadre institutionnel du contrôle juridictionnel marocain (I) constituait un préalable à une réforme moderne bien qu'encore perfectible (II).

I – EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DU CONTROLE JURIDICTIONNEL AU MAROC

A travers les différentes étapes qu'a connues l'évolution de la Cour des comptes, il ressort que le Maroc a suivi, durant les dernières décennies, une démarche progressive pour améliorer les attributions et l'organisation de cette institution.

En 1960, la Commission nationale des comptes est instituée avec comme compétence l'apurement des comptes des comptables publics. Elle était composée d'un Président nommé par Sa Majesté le Roi, sur proposition du ministre de la Justice, et d'inspecteurs des finances désignés par le ministre des Finances. Le contrôle exercé par cette Commission sur les finances publiques était très limité du fait du manque de moyens humains et matériels et aussi du fait que ce contrôle revêtait le caractère d'un contrôle comptable supérieur de

nature administrative plutôt qu'un contrôle de nature juridictionnelle.

Aussi la Cour des comptes est-elle instituée, en 1979, comme organe juridictionnel chargé d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances et de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle et le cas échéant, réprimer les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle est également chargée de contrôler et d'apprécier la gestion des organismes soumis à son contrôle et de rendre compte à Sa Majesté le Roi que Dieu l'assiste, de l'ensemble de ses activités.

L'élévation de la Cour des comptes, en 1996, au rang d'institution constitutionnelle, à l'instar des institutions similaires dans les pays les plus avancés, est une manifestation de la Haute Volonté Royale de voir la Cour participer activement à la rationalisation de la gestion publique et de jouer pleinement son rôle en tant qu'institution supérieure de contrôle (ISC). En effet, le titre X de la Constitution a été réservé à la définition des missions de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes.

En application des dispositions constitutionnelles précitées, la loi n° 62-99 formant Code des juridictions financières a été promulguée le 13 juin 2002. Cette loi a marqué une étape importante dans le processus d'évolution de la Cour des comptes, du fait qu'elle a explicitement fixé les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes (Livre I), des cours régionales des comptes (Livre II) ainsi que le

statut des magistrats de ces juridictions (Livre III).

La Cour des comptes exerce des fonctions juridictionnelles ainsi que des fonctions extra-juridictionnelles.

Dans le cadre de ses attributions juridictionnelles, elle vérifie les comptes des organismes publics (services de l'État, entreprises et établissements publics). Les comptables publics de ces organismes sont tenus de produire annuellement à la Cour les comptes et les situations comptables dans les formes prévues par la réglementation en vigueur. Elle statue sur le compte et la situation comptable par un arrêt provisoire puis par un arrêt définitif. L'arrêt définitif établit si le comptable public est quitte, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, l'arrêt emporte la décharge définitive du comptable public. Dans le dernier cas, l'arrêt fixe le montant du débet qui est exigible dès sa notification.

Outre sa compétence en matière d'apurement et de jugement des comptes, la Cour des comptes exerce une fonction juridictionnelle à l'égard de toute personne qui s'immisce sans avoir la qualité de comptable public, dans la gestion des deniers publics soit par fraude ou par ignorance et qui devient ainsi comptable de fait.

Enfin, elle exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis au contrôle de la Cour, chacun dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, qui commet l'une des

infractions prévues par le Code des juridictions financières. Ces derniers sont passibles de sanctions prévues par la loi.

À côté de ces attributions juridictionnelles, les juridictions financières exercent d'autres formes de contrôle de nature extra-juridictionnelles, à savoir le contrôle de la gestion et le contrôle de l'emploi des fonds publics. Elles apportent aussi leur assistance au Parlement et au gouvernement.

II. INNOVATIONS ET RÉFORMES DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

La Constitution de 1996 et le Code des juridictions financières de 2002 ont, tous deux, contribué à l'assise des juridictions financières au Maroc. Outre la création des cours régionales des comptes, les juridictions financières ont été constitutionnalisées et leur indépendance consolidée. La création des cours régionales (CI) traduit la volonté des pouvoirs publics d'instaurer un contrôle décentralisé portant sur la gestion des finances publiques locales. En effet, le code prévoit la transposition au niveau local des compétences de la Cour des comptes en matière de jugement des comptes, de gestion de fait, de discipline budgétaire et financière et de contrôle de gestion. Les cours régionales des comptes sont chargées, en outre, de missions de contrôle sur certains actes budgétaires et sont appelées à émettre des avis sur les conditions d'exécution des budgets des collectivités locales et de leurs groupements.

La Constitution de 1996 a

réservé le titre X à la Cour des comptes et aux cours régionales des comptes et a ainsi défini leurs attributions, délimité leur champ d'action et renforcé leur indépendance. Elle se manifeste essentiellement par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Disposant dorénavant d'un budget propre elles élaborent elles-mêmes leur programme annuel d'intervention.

Dans le même sens, leurs magistrats bénéficient désormais d'un véritable statut. Nommés par Dahir (ndlr : décret pris par le Roi du Maroc), ils jouissent d'un statut particulier qui en fait un corps unique caractérisé par sa polyvalence (ingénieurs, juristes, économistes) et consacre le principe de l'immovibilité des magistrats.

Mais surtout, le mandat des juridictions financières a été élargi allant dans le sens d'un renforcement de la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires, et les procédures harmonisées et les voies de recours clarifiées.

Le contrôle intégré, prévu par le Code des juridictions financières, permet à celles-ci d'appréhender l'ensemble de leurs attributions qui ont trait aux deux grandes catégories de missions (juridictionnelle et administrative) en créant des passerelles entre les unes et les autres. Une place de choix est accordée à l'audit et au contrôle de gestion qui permettent de mieux informer sur la gestion des services et organismes publics et de proposer en conséquence les redressements et les actions correctives qui s'imposent.

Le Code des juridictions financières a délimité clairement les

organismes soumis au contrôle des juridictions financières. Ainsi, la Cour des comptes exerce ses compétences sur les départements ministériels, les entreprises et établissements publics nationaux. En outre elle est désormais chargée d'exercer de nouvelles attributions dans le domaine de l'assistance au Parlement et au gouvernement telle que prévue par la loi. À l'égard du Parlement, elle peut répondre aux demandes de précision que les présidents des deux chambres peuvent lui soumettre à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité. À l'égard du gouvernement, la Cour peut inscrire à ses programmes, à la demande du Premier ministre, des missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle. Les cours régionales des comptes, quant à elles, ont compétence sur les collectivités locales, les entreprises et établissements publics locaux et les concessions.

On le comprend, les juridictions financières exercent désormais leur contrôle sur l'ensemble des intervenants dans la gestion des finances publiques, qu'il s'agisse des ordonnateurs, des contrôleurs, ou encore des comptables ainsi que tout autre fonctionnaire ou agent intervenant dans le processus

La réforme des juridictions financières a également introduit la présentation d'un rapport annuel de la Cour présenté à Sa Majesté le Roi par le premier président avant la fin de l'année budgétaire qui suit celle à

d'exécution des opérations financières publiques. Sur ce point, le Code des juridictions financières énumère les catégories de justiciables ainsi que les organismes soumis au contrôle des juridictions, clarifie les infractions en établissant un classement par nature de responsabilité et, en sus de la saisine externe de ces juridictions, introduit une auto-saisine. Les peines qui consistent en des amendes sont également révisées à la hausse (entre 1 000 Dhs et quatre fois la rémunération nette en cas de cumul d'infractions), en plus de la restitution de l'indu en principal et intérêts.

Le Code des juridictions financières a introduit également des dispositions visant l'harmonisation des procédures en s'inspirant de celles du droit commun, notamment du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale. Il en va ainsi du renforcement du principe de la contradiction (instauration du double arrêt), du droit de la défense (présence d'un avocat et consultation du dossier) ou encore du renforcement de la collégialité.

Les arrêts rendus par la Cour des comptes en matière de jugement des comptes et de discipline budgétaire et financière sont susceptibles de faire l'objet de trois recours : l'appel, la cassation et la révision.

laquelle il se rapporte. Ce rapport rend compte de l'ensemble des activités de la Cour, fait la synthèse des propositions visant l'amélioration de la gestion des finances publiques et donne un résumé du rapport de la

Cour sur l'exécution de la loi de finances par le gouvernement.

Au-delà, ces réformes juridiques s'accompagnent en outre d'actions d'ordre managérial qui ont été mises en œuvre, portant essentiellement sur la modernisation des méthodes de travail et le positionnement de la Cour sur la scène internationale.

Ainsi, la Cour doit s'assurer du parachèvement de la mise en place d'un système d'information et de communication intégré reliant la Cour des comptes et les cours régionales des comptes permettant ainsi la constitution d'une banque de données partagées, mettant l'ensemble des juridictions en interconnexion et faisant de cet outil aussi bien un instrument de travail que d'« auditing ». En outre, la Cour tend à développer les capacités des magistrats visant l'utilisation de logiciels d'audit (IDEA notamment) dans les différents contrôles effectués par la Cour.

Sur le plan international, la Cour des comptes du Maroc joue un rôle actif au sein de l'INTOSAI où elle préside le Capacities Building Committee (Objectif 2 du plan stratégique 2005-2010).

Par ailleurs, la Cour est membre de l'AFROSAI et de l'ARABOSAI ainsi que de l'Association des ISC ayant en commun l'Usage du Français (AISCCUF) dont elle assure actuellement la présidence. Elle participe aussi aux réunions des Cours des comptes méditerranéennes. Enfin, la Cour a noué des relations de coopération avec de nombreuses institutions supérieures de contrôle dans le but d'échanger et de partager

les informations, les expériences et les expertises.

La réforme du contrôle juridictionnel doit ainsi contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources publiques. En effet, à côté du contrôle de la régularité et du respect de la conformité qui ont longtemps caractérisé le contrôle juridictionnel, ce dernier accorde à l'aune de la dernière décennie une place de plus en plus grande au contrôle de la gestion (ou audit étendu) qui constitue un contrôle basé sur la recherche de la performance, l'efficacité et l'efficience au niveau de la gestion des entités publiques.

FINANCES PUBLIQUES

Comment réformer la dépense publique ?

Toussaint Bellanger

La Revue Administrative, mars 2008

On a décidé de faire des réformes profondes dans la dépense publique, de diminuer le nombre de fonctionnaires, de réduire le nombre de directions de ministère ; le Président de la République a demandé plus de rigueur dans la gestion: *« Trop longtemps on a considéré que le manque de Rigueur dans la gestion des deniers publics au fond n'était pas si grave - parce que l'argent public, ce n'était pas l'argent de tous, mais l'argent de personne »* : on doit *« chercher et accroître l'efficacité de la dépense »*. Mais c'est là une entreprise difficile, longue, tant les habitudes de facilité sont ancrées dans la coutume administrative : *« Trop longtemps on a considéré que le propre de l'argent public était d'être dépensé sans compter, qu'il était dans la nature du service public que son efficacité ne soit pas mesurable et que si l'on devait demander des comptes au comptable, il n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur »* : il faut donc entreprendre une réforme des esprits, et tenter de mesurer le bien fondé des dépenses, de vérifier le bon emploi des deniers publics. Mais comment mettre en œuvre une telle politique? Quels obstacles va-t-elle rencontrer?

I. Certes il est nécessaire de réformer la dépense publique, de dépenser mieux: depuis un demi-siècle, l'État a superposé plusieurs politiques qui ont eu de fâcheux effets:

- une politique de subventions : on a pratiqué une politique systématique de

subventions permanentes à des associations à la Culture, à la Santé, au Travail, aux Affaires étrangères : ce qui a conduit à une belle pagaïe;

- une politique de générosité, surtout à partir de 1981, au titre de la solidarité (par exemple pour les handicapés), du renforcement du tissu social, de l'égalité des chances, ou au titre de la culture, en cherchant à accroître l'offre culturelle, à favoriser la création (les fonds régionaux d'action artistique) : mais la générosité a des limites, elle est souvent peu efficace ;

- une politique laxiste : on ne révisait pas les listes des subventions, on ne contrôlait pas leur emploi, on n'évaluait pas leur efficacité, aucun *contrôle interne* n'existait ;

- une politique de faiblesse : on cédait à tous les groupes de pression, à tous les « chantages » (l'affaire dite des intermittents est exemplaire).

Et ce qui existait pour l'État se passait à peu près de la même façon pour les collectivités locales (on a beaucoup subventionné, on a créé en province bien des emplois « non nécessaires », ou d'une efficacité douteuse).

Si l'on veut introduire plus de rigueur dans la gestion des deniers publics, il va falloir revenir sur ces politiques conjointes de facilité, de générosité, de laxisme et de faiblesse : mais c'est une véritable *« révolution intellectuelle et*

morale », comme le souligne le Président Nicolas Sarkozy, qu'il va falloir engager, car il ne s'agit pas de simple contrôle de régularité : il faut réformer en profondeur la dépense publique afin d'accroître son efficacité.

II. On a une vision trop étroite du contrôle : si l'on veut donner la priorité aux réformes, changer les habitudes de dépenses, accroître leur efficacité, on doit pratiquer une *évaluation systématique* : ce qui va soulever bien des difficultés, car on ne sait guère évaluer sérieusement une dépense, tout n'est pas mesurable. Évoquons brièvement quelques-unes de ces difficultés.

Première difficulté : on a souvent créé, dans les ministères, les établissements publics, les collectivités locales, des emplois peu utiles, ou même inutiles : mais, pour contrôler cette utilité, il faut analyser les postes de travail, dépouiller le courrier (on ne peut se fier à des statistiques fictives d'activité), mesurer l'absentéisme, évaluer le degré de qualification. Or l'administration n'est pas outillée pour ce type de contrôle, elle ne sait pas faire (notamment pour l'analyse des postes de travail) et surtout on n'aime pas dénoncer les excès d'effectifs ou les actions inutiles.

Deuxième difficulté : on donne de l'argent sans contrôle aux associations, - petites ou grandes aux organismes et établissements publics dans la mouvance des ministères : il n'y a pas de contrôle interne, on n'exige pas de comptes rendus d'emploi et la Cour des Comptes contrôle peu les associations dépendant des ministères. Comment espérer un changement d'attitude du subventionneur ?

Troisième difficulté : personne n'a de vue d'ensemble sur le budget des ministères, contrairement à ce que l'on croit : le Parlement n'a ni les moyens ni le temps, ni la volonté de contrôler de près le budget personnel et le budget investissements. Les Inspections générales ne *tourment* pas sur les administrations centrales. La Cour des Comptes pratique un échantillonnage et souvent oublie de contrôler. Des organismes aussi importants que le CNRS, l'INSERM ne sont pas vraiment contrôlés par le menu. Les sanctions sont rares (qui sanctionner ?). De même, au niveau des collectivités locales, il n'y a pas de contrôle interne véritable, ni de contrôle externe (les trésoriers payeurs généraux ont perdu leurs pouvoirs de contrôle préventif). Une description « réaliste » de cette carence du contrôle, au niveau central et local, serait très suggestive.

Quatrième difficulté : on veut entreprendre une politique d'économies intelligentes, et « *chercher à accroître l'efficacité de la dépense* ». Mais pour prendre l'exemple des subventions, comment trier les subventions importantes et celles qui peuvent être supprimées sans grands inconvénients ? Faut-il mettre en cause l'existence d'organismes, récents ou anciens, créés au nom d'une "politique" quelconque, et qui se révèlent d'une utilité médiocre ? Faut-il garder un Centre national du livre ? Un Comité des travaux historiques ? Telle ou telle haute autorité indépendante ? Comment *évaluer* ? La Cour des Comptes a cherché à évaluer la politique de la ville, ou la politique de lutte contre la toxicomanie ; mais l'efficacité de ses rapports a été

presque nulle. Comment mettre en cause l'existence d'un système de subventions qui a pour lui l'ancienneté, qui engage souvent des intérêts politiques puissants ? Comment par exemple examiner - et remettre en cause- le système très complexe et très coûteux des *aides à la presse* (y compris les exonérations fiscales) ? De façon générale, que faut-il dire ? *ne pas dire* ? Qu'est-ce qui est vraiment nécessaire, efficace dans ces aides ? On s'engage dans des discussions infinies, on découvre des zones de *non-contrôle*, on se heurte à des corporatismes dangereux.

On s'aperçoit qu'évaluer, mettre en doute n'est pas un métier simple; on peut, par exemple, décider une réforme, mais comment en évaluer les conséquences à moyen et à long terme ? Par exemple, on peut décider de supprimer la direction des Archives, la fusionner dans un grand ensemble "patrimonial" (quoique ce soit une des plus anciennes directions de ministère), mais quelles vont être les conséquences sur la collecte des archives d'État, en 2020 ou 2030, sur la politique des archives en province en 2050 ? Pour évaluer les conséquences, il faudrait savoir tant de choses, et qui est capable de dire ?

Cinquième difficulté : on va être obligé de définir de nouvelles règles de contrôle, d'évaluation. La Cour des Comptes ne cherchait pas à imposer sa solution, les "suites" de ses rapports étaient souvent inexistantes, la Cour faisait peu de doctrine, elle était, par principe, modérée. Or là, il va falloir réfléchir sur les principes de l'évaluation : par exemple, comment évaluer la légitimité, l'utilité, l'efficacité d'une association ? Comment apprécier

la "valeur", l'efficacité à moyen terme d'un centre de recherches ? On n'est plus là dans les méthodes traditionnelles du contrôle administratif et d'audit des entreprises ... On devra définir des méthodes neuves et former à ces méthodes : ce n'est pas chose simple.

Sixième difficulté : qui va contrôler le contrôleur ?

C'est là un problème classique. Or il peut y avoir des abus du contrôle, des *erreurs*. On ne voit pas très bien le mécanisme de contrôle qu'il faudrait mettre en place, c'est un beau sujet de réflexion.

On voit bien où nous tendons : il faudrait fixer les règles du jeu, ce qui suppose des investissements intellectuels qui, à notre connaissance, n'ont pas été faits.

Première proposition: on doit définir clairement les règles d'évaluation et le choix des organismes dits inutiles, inefficaces, trop coûteux pour le gain obtenu, qui seraient à supprimer (on raisonne à 5, 10 ou 25 ans ...). Il suffit de lire le *Bottin administratif* pour trouver ce type d'organismes (et peut-être faudrait-il publier le mythique rapport BelinGisserot ?).

Deuxième proposition : il faut former des Killers, mais à quel niveau, avec quelle expérience et pour quel "job" ? Les méthodes de ces Killers doivent être différentes des méthodes de contrôle des inspections actuelles ou de la Cour des Comptes, qui sont par principe modérées et ne visent pas à la "mort" de l'organisme.

Troisième proposition : il serait urgent de former les décideurs - sous-directeurs ou directeurs aux règles de la *bonne*

gestion, car en général (en dehors des sous directions financières, et encore !) ils n'ont aucune idée du *bien dépenser* cher à Nicolas Sarkozy. Une formation courte devrait être obligatoire au niveau des sous-directeurs.

Quatrième proposition : on devrait contrôler la gestion des ministères sous-direction par sous-direction, *bureau par bureau*, en *évaluant* les missions, en analysant les postes de travail; ce contrôle n'est jamais fait systématiquement, ni par la Cour, ni par les Inspections, il révélerait bien des dysfonctionnements, des bureaux "dormants" ou en doublon (dans les années 1970, on a multiplié à l'excès les bureaux), et les contrôleurs financiers n'ont pas toujours les bonnes informations. On en profiterait pour évaluer les institutions, établissements publics, grandes associations, conseils ou comités, qui sont sous la tutelle des ministères régaliens ou non régaliens; on aurait des surprises (la Cour des Comptes a eu quelque mal avec les grandes associations des Affaires étrangères ...).

Cinquième proposition : la loi de finances serait votée non tous les ans, mais tous les quatre ans : on aurait un *budget quadriennal* - ce qui ferait gagner un temps précieux : cela permettrait, pendant trois sessions parlementaires, de contrôler de près les *services votés* avec l'appui des corps de contrôle, et d'enquêter sur l'efficacité réelle des administrations centrales et l'application de la mécanique Lolf.

Sixième proposition : on pourrait avoir des règles différentes de contrôle et d'évaluation pour les ministères régaliens (Intérieur, Armées, Affaires étrangères, Finances, Justice) et les

ministères non régaliens, qui sont prestataires de services (Santé, Éducation, Culture ...), qui sont les plus dangereux pour la dépense, et dont les dépenses s'enchevêtrent étroitement avec celles des collectivités locales. On aurait ainsi deux *systèmes de contrôle et d'évaluation*.

Septième proposition: il faudrait un système de sanctions proportionnées pour les mauvais gestionnaires, les ordonnateurs qui créent des "caisses noires" ou vont trop loin dans la tolérance de la fraude. Pour le moment aucun système de sanction n'existe réellement : c'est très difficile à mettre en œuvre, la bonne gestion, dans ces temps difficiles, n'étant pas toujours la priorité des directeurs.

Ce sont sans doute là des rêveries; personne ne souhaite véritablement qu'on forme véritablement les ordonnateurs à bien employer leurs crédits ... Il faudrait une volonté très ferme et beaucoup de ténacité pour renverser de mauvaises habitudes: en France le contrôleur (ou l'évaluateur) est mal armé, et même méprisé.

On saisit bien la difficulté de l'entreprise; on va tenter de réformer en profondeur le système de dépense publique, lutter contre les mauvaises habitudes de facilité et mettre en cause l'existence d'organismes d'efficacité douteuse; mais les méthodes ne sont pas au point, à notre avis, les *investissements intellectuels* n'ont pas été faits, et les résistances vont être vives, le gouvernement sera l'objet de pressions, de chantages même. Ce n'est pas une simple question de courage politique : dans notre vieux pays le volontarisme a des limites étroites. (20 janvier 2008)

Le FMI dramatise la crise et présente un plan global anti - récession

Jean-Pierre Robin

Le Figaro, 8 et 10 avril 2008

Une crise dramatique

Les économistes du Fonds monétaire international et Dominique Strauss-Kahn (DSK), le directeur général de l'organisation financière, auraient-ils décidé de jouer les Cassandre ? Avant même que les nouvelles prévisions 2008 et 2009 du FMI soient officiellement annoncées ce mercredi, elles suscitent de fortes critiques parmi les responsables politiques de la zone euro. On s'accorde à les juger « exagérément noires, selon un terme entendu à Bercy et que l'on retrouve dans les autres capitales européennes. Cette polémique intervient alors que les réunions financières de printemps qui se tiendront à Washington cette semaine, autour du FMI, de la Banque mondiale et du G7, sont censées définir une réponse à la crise bancaire et économique.

Pour le moment, le FMI n'a validé qu'un seul chiffre, à savoir la croissance de 3,7% qu'il attend pour l'économie mondiale cette année. « Un ralentissement important », selon les termes de DSK. Rappelons qu'en janvier dernier le Fonds avait déjà révisé à la baisse son diagnostic de croissance mondiale, la ramenant à 4,1 % au lieu des 4,4 % selon les projections précédentes d'octobre 2007. Pour le reste, les experts de Washington n'ont pas tenu à

confirmer les autres données diffusées par l'agence Bloomberg qui s'est procuré un tableau confidentiel. Lequel indique que la croissance ne dépasserait pas 0,5 % cette année aux États-Unis (au lieu de 1,5 % prévu en janvier) et 1,3 % dans la zone euro (au lieu de 1,6 %).

Sans se prononcer sur le cas américain, pour lequel le FMI semble en ligne avec le scénario de la banque de réserve fédérale, les Européens contestent ce taux de 1,3 %. « Trop pessimiste » a tonné ce week-end Jean-Claude Juncker, le président de l'Euro groupe qui participait, avec ses homologues ministres des Finances et les gouverneurs de banque centrale, à une réunion spéciale en Slovaquie. « Je ne partage pas le scénario du FMI », a indiqué Axel Weber, président de la Bundesbank. "Dans la zone euro, la bonne tenue du marché de l'emploi et le moral des chefs d'entreprise constituent un véritable découplage vis-à-vis des États-Unis », a expliqué hier Emmanuel Moulin, le directeur adjoint du cabinet de Christine Lagarde.

La palme de la contestation revient à la Banque d'Espagne qui juge « très excessifs » les chiffres fournis par le FMI selon lesquels les prix réels de l'immobilier seraient surévalués de « 15 % à 20 % » en Espagne. Et cette fois il

s'agit d'un document tout à fait officiel diffusé la semaine dernière par Simon Johnson, l'économiste en chef du Fonds, sur les cycles immobiliers dans les pays industrialisés.

C'est là semble-t-il que le bât blesse. « Les experts du FMI font comme si les systèmes de financement immobilier et la stillation des banques étaient les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique, or ce n'est pas le cas », critique un haut fonctionnaire européen en poste dans l'organisation financière à Washington.

L'Administration américaine qui préside le G7 tend à considérer elle aussi que l'Europe et les États-Unis sont dans le même bain. Ainsi le dîner du G7 des ministres des Finances des pays les plus industrialisés (États-Unis, Japon, Canada, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) accueillera exceptionnellement des banquiers privés internationaux (et pas seulement américains). Traditionnellement, ces agapes étaient ouvertes à des ministres des Finances des pays émergents. Ce ne sera pas le cas cette fois, comme si la crise du capitalisme était avant tout une affaire transatlantique.

De son côté, DSK tend lui aussi à dramatiser la situation. Il a demandé hier, dans un entretien au Financial Times, une «troisième ligne de défense» contre la crise. Après les interventions massives des banques centrales, Fed américaine et BCE principalement, pour distribuer des liquidités aux banques privées, après le plan de relance budgétaire de l'Administration Bush, DSK suggère que les pouvoirs publics interviennent d'une troisième façon: « Il fallu faire

des efforts sur la restructuration des créances (immobilières,). En ceci concerne les banques, si les marges de capital ne peuvent être reconstituées suffisamment vite par le secteur privé, le recours à l'argent public peut être examiné. » Cette recommandation a surpris en Europe, ou l'on s'interroge sur sa portée. Autant est-il normal que le gouvernement britannique agisse pour sauver la banque Northern Rock, que le gouvernement allemand le fasse pour IKB, ou les Américains pour Bear Stearns, autant paraît-il difficilement concevable d'imaginer une structure de défaillance à un niveau multinational, fait-on observer à Bercy. Le message que souhaite faire passer le patron du FMI est plus simple : « La crise est globale. La théorie du soi-disant découplage est totalement trompeuse », martèle-t-il dans la même interview. Les prévisions économiques du FMI continuent pourtant d'attribuer une belle performance de croissance à la Chine qui peut espérer une progression de 9,3 % en 2008 (au lieu de 10. % selon le scénario de janvier dernier). L'exception à la règle ?

Le Fonds regorge d'argent mais n'a plus de clients

C'EST une situation paradoxale. Assez drôle pour une institution présentée comme le pompier de service de la planète. Le Fonds monétaire international affronte une triple crise. "Le FMI doit se réformer pour rester pertinent. L'économie mondiale est en changement permanent et le FMI doit changer avec elle », avertissait tout récemment David McCormick, le sous-secrétaire américain aux affaires internationales. Et de pointer du doigt

les trois domaines à l'organisation financière, créée en 1944 pour assurer" la coopération monétaire internationale, promouvoir le multilatéralisme et favoriser La croissance économique», doit se transformer: définir une meilleure représentation des pays du Sud, réorienter ses missions bousculées par la mondialisation et rééquilibrer son budget de fonctionnement.

Dominique Strauss- Kahn s'est surtout attaqué au premier défi. À la suite de son prédécesseur, qui avait lors de l'assemblée de Singapour de septembre 2006 modifié les quotes-parts de quatre pays manifestement sous-représentés dans le capital du Fonds -Chine, Corée, Mexique, Turquie- il a fait voter fin mars par le conseil d'administration une réforme plus globale. Il reconnaît que le "changement dans les droits de vote entre celle qui gagnent à la réforme n'est, d'un côté, que de 5,4 %, mais que de l'allure, c'est déjà 5,4%».

Si les pays émergents demandaient plus, notamment la Chine et le Brésil. Ils se sont peu exprimés, c'est que chacun se réserve sur le second débat qui porte sur les missions elles-mêmes. Le temps des prêts jumbos par dizaines de milliards de dollars, qui avait culminé avec les crises en Asie et en Amérique latine à la fin des années 1990, est révolu. Russie, Argentine, Brésil, tous les gros débiteurs, ont remboursé. Le FMI n'a plus qu'un seul gros client, la Turquie, qui absorbe plus de la moitié de ses prêts. Selon un administrateur "les liquidités disponibles n'ont jamais été aussi élevées ». Sa capacité, non utilisée, d'engagements à un an, s'élève à près

de 200 milliards de dollars, compte tenu de ses ressources mobilisables auprès des 185 pays actionnaires.

Surveillance des monnaies

Les raisons de cette jachère sont connues: la prospérité des pays d'Asie, l'envolée des matières premières et du pétrole qui bénéficie à la Russie, le retour à meilleure fortune de l'Argentine et du Brésil.

Sans compter la concurrence des fonds souverains ou de la Chine qui se portent prêteurs en Afrique. Ayant perdu de facto sa fonction de banquier de crise, le FMI doit impérativement se trouver d'autres missions, comme la surveillance des monnaies à laquelle le pousse Washington, soucieux de dénoncer la sous-évaluation du yuan chinois. Privé de ses clients habituels, le Fonds, dont les ressources étaient essentiellement liées à ses crédits, a enregistré un déficit historique de 11 milliards de dollars sur l'exercice 2007. D'où le troisième axe de réforme, celui du compte d'exploitation. La décision est acquise de vendre 400 tonnes d'or (sur les 3200 détenues): le produit ainsi placé sur les marchés financiers permettra de dégager plusieurs centaines de millions de ressources annuelles. Et en parallèle des coupes drastiques dans les dépenses.

Un plan global anti-récession

En présentant hier ses nouvelles prévisions, le Fonds monétaire international a tenu à souligner que les taux de croissance mondiale de 3,7% et de 3,8 % qu'il prévoit pour 2007 et 2008 constituent une voie centrale et nullement le scénario du pire. « Le

principal risque est à la baisse et tient au fait que les difficultés financières pourraient s'approfondir », note Simon Johnson, le chef économiste du FMI.

Il évalue ainsi à «25% la probabilité d'une croissance mondiale à 3 % ou moins en 2008, ce qui équivaut à une récession globale». Compte tenu du rattrapage des pays émergents et en développement qui leur garantit un socle de croissance minimale, en deçà d'un taux global 3 %, de très nombreuses régions du monde subiraient un recul momentané de leur activité. En particulier la zone euro, dont le ralentissement a un quadruple origine selon le Fonds (faible demande américaine, euro fort, coûts de l'énergie, choc financier). Elle pourrait enregistrer des taux inférieurs aux 1,4% et 1,2% prévus pour 2008 et 2007.

C'est pourquoi le FMI préconise de mettre en place trois lignes de défense, monétaire, budgétaire et d' «aide publique aux marchés financiers ». Concernant la politique monétaire, les experts internationaux valident totalement les baisses spectaculaires des taux d'intérêt pratiquées par la Fed américaine.

Aide budgétaire temporaire

Plus nouveau est leur recommandation à la Banque centrale européenne, «qui peut se permettre d'assouplir sa politique monétaire. » Ils considèrent que «si l'inflation actuelle est excessivement élevée dans la zone euro, il est prévu qu'elle retombe en dessous de 2% en 2009, les perspectives de croissance étant de plus en plus négatives ».

La deuxième parade est budgétaire. «En cas de sérieux ralentissement de

l'économie mondiale, il serait envisageable de fournir une aide budgétaire temporaire, dans une série de pays qui ont assaini leur situation au cours des dernières années », lit-on dans le rapport World Economic Outlook présenté hier. L'idée en avait été lancée par Dominique Strauss-Kahn, le directeur général, et cette fois le FMI donne une liste nominative : «Parmi ces pays figurent l'Allemagne, le Canada et la Chine, plusieurs petits pays avancés, des pays émergents d'Asie de l'Est et d'Amérique latine, et les pays exportateurs de produits de base du Moyen-Orient et d'Asie centrale ».

Last but not least, «compte tenu des risques d'interférence entre l'immobilier et les marchés du crédit », explique Simon Johnson, la troisième ligne d'action porte sur «l'utilisation du bilan du secteur public pour soutenir le secteur du logement et les marchés financiers ». La formule est délibérément alambiquée s'agissant d'un sujet tabou, la nationalisation au moins temporaire des pertes du secteur privé.

Aux États-Unis, cette voie est d'ores et déjà empruntée, pour le moment à travers la banque de Réserve fédérale et principalement pour le sauvetage de Bear Stearns. Mais le FMI n'exclut pas qu'il «faille faire plus avant pour que les marchés financiers et du logement trouvent véritablement un terrain solide».

Six crises qui bousculent l'ordre économique mondial

Le Monde Economie, 29 avril 2008

Quelle place l'Histoire situera-t-elle la crise globale - dont les symptômes sont à la fois financiers, monétaires, économiques, alimentaires, énergétiques et écologiques - que subit la planète depuis mi-2007 et qui s'est accélérée en ce premier semestre de l'année 2008 ? Quelle sera son amplitude sur l'échelle de Richter des tremblements de terre économiques et sociaux ? Plus forte que la grande dépression de 1929 ? Similaire à celle des années 1970 où, juste avant le premier choc pétrolier de 1973 et la récession du deuxième semestre 1974, des scientifiques, des industriels et des économistes, fondateurs du Club de Rome en 1968, appelaient dans le rapport Meadows (1972) à stopper la croissance, afin d'éviter l'épuisement des ressources de la planète d'ici à la fin du XXIe siècle ?

La prudence est de mise. Pour s'en convaincre, il suffit d'abord de relire le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) "Les crises financières", publié en 2004, et dont les trois auteurs, Robert Boyer, Mario Dehove et Dominique Plihon, rappellent à l'envi que *"les crises financières rythment l'histoire du capitalisme"*, prenant souvent la forme de crises "jumelles" (bancaire et de change), voire multiples si les indices boursiers et l'activité économique s'effondrent. Ils soulignent aussi le

caractère ancien de l'interdépendance des marchés. Qui plus est, expliquent-ils, les crises sont plus nombreuses depuis la disparition en 1971 des accords de Bretton-Woods, qui signèrent à la fin du système de change fixe instauré à la fin de la seconde guerre mondiale. Ensuite, insiste Pierre-Cyrille Hautcoeur, professeur associé à l'Ecole d'économie de Paris, *"quand on essaie de quantifier l'ampleur d'une crise, il faut faire attention de distinguer les mécanismes à l'œuvre et les ajustements qui se produiront in fine"*. Concernant l'atterrissage de la crise actuelle, en dépit des révisions à la baisse menées par le Fonds monétaire international (FMI) ou par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la croissance mondiale afficherait une progression située entre 3,5 % et 4 %, et ce grâce aux moteurs chinois et indien, à condition qu'ils ne ralentissent pas trop eux aussi. *"Nous n'affrontons donc pas pour le moment, reprend M. Hautcoeur, une crise économique radicale."* Une opinion partagée par Philippe Chalmin, professeur à l'université Paris-Dauphine, spécialiste des matières premières : *"Il est nécessaire de prendre du recul, de relativiser. L'intensité actuelle est forte, mais rappelez-vous la crise des années 1970 : nous avons tous annoncé alors l'avènement d'un nouvel ordre économique international."*

En revanche, la nature multiple de la crise actuelle interroge économistes et historiens, qui la qualifient volontiers d'exceptionnelle. Pas forcément pour les mêmes raisons d'ailleurs, mais exceptionnelle néanmoins. M. Chalmin confirme ainsi n'avoir jamais vu "une telle volatilité des marchés de change et de matières premières". "La référence habituelle à la crise de 1974 paraît tout à fait dépassée, constate-t-il. Le 2 janvier, le pétrole cote 100 dollars le baril - ce qui a été salué comme un record incroyable -, le 25 avril, il est déjà à 117,6 !" Pour Jean-Paul Betbèze, chef économiste du groupe Crédit agricole, même s'il y a eu l'éclatement de la bulle Internet en 2000, "nous affrontons la première grande crise du XXIe siècle". Selon lui, il ne s'agit pas du schéma classique d'une crise américaine (ou d'une autre région du globe), qui contamine ensuite telle ou telle partie de la planète. "Nous avons affaire à un schéma inédit, à savoir la conjonction de crises différenciées et interdépendantes. Aux Etats-Unis, c'est la crise d'un pays surendetté ; en Europe, c'est une crise d'une région dont les Etats membres n'ont toujours pas résolu leur gouvernance politique, les empêchant de mener une stratégie économique concertée ; et dans les pays émergents, nous assistons ou allons assister à une crise classique de surchauffe et de croissance."

Qui plus est, insiste M. Betbèze, "le jeu actuel entre tous les acteurs de ces crises est non coopératif. Ainsi, la chute du dollar n'arrange en rien les Européens, qui voient leurs exportations renchérir. Quant aux Chinois, ils se refusent à réévaluer leur devise, le yuan, ce qui permettrait aux pays occidentaux de regagner en compétitivité."

Pierre Bezbakh, maître de conférences à l'université Paris-Dauphine, dont une partie des travaux ont porté sur l'histoire des crises, confirme ce jeu d'interdépendance plus compliqué que jamais : "Les Etats du Sud ne sont plus en position de dominés, ils sont désormais intégrés dans la compétition mondiale. Quant aux ex-pays de l'Est, ils se sont eux aussi convertis aux règles du marché. Vous avez donc une multiplicité d'acteurs dont les intérêts sont loin d'être convergents." A l'instar de Patrick Artus, chef économiste de Natixis, et de Marie-Paule Virard, journaliste, qui ont publié à La Découverte en 2005 *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*, M. Bezbakh pense que la crise actuelle signe "une rupture totale de société. Le capitalisme n'est plus en voie de développement, mais en voie d'achèvement. Les puissances occidentales ne peuvent plus faire payer à d'autres pays le coût de la crise, comme ils l'avaient fait en 1929 avec la baisse du prix des matières premières. Nous assistons à un processus d'autodestruction soit du système, soit de son fonctionnement". Et la crise actuelle en serait la signature la plus forte.

Marie-Béatrice Baudet

1-La planète finance en danger

En touchant le coeur du système financier - les banques américaines et européennes - la crise financière se présente comme l'une des plus graves jamais connues. Son déclencheur a été, à l'été 2007, la déconfiture des subprimes, prêts immobiliers à risques américains, mais le coût final de ses enchaînements n'est pas encore connu, la défiance s'étant étendue à d'autres compartiments du marché de la dette,

comme les emprunts destinés à financer le rachat d'entreprises par des fonds d'investissement (leveraged buy-out, LBO), provoquant la nervosité et le repli des marchés boursiers.

La crise paralyse le marché de la "titrisation" des crédits, le processus par lequel des prêts accordés par des banques sont vendus, regroupés et transformés en titres cédés à des investisseurs. Les banques ont sorti en partie ces risques de leurs bilans en les plaçant dans des structures ad hoc, qui ont elles-mêmes émis des titres placés auprès des investisseurs. Comme l'ampleur des pertes sur ces produits n'est pas entièrement connue ni l'identité de leurs détenteurs, le marché interbancaire, par lequel les banques se prêtent des liquidités, ne fonctionne plus normalement : les taux d'intérêt se sont fortement tendus obligeant les banques centrales à intervenir régulièrement pour prêter aux établissements. La crise débouche donc sur un durcissement des conditions de crédit.

Les estimations sur l'ampleur des pertes directement liées à la crise financière ont été constamment revues à la hausse. La plus alarmiste est celle publiée mardi 8 avril par le Fonds monétaire international (FMI) dans son "Rapport sur la stabilité financière dans le monde". Le document chiffre le montant des pertes potentielles à 945 milliards de dollars (590 milliards d'euros), dont 225 milliards sur les prêts et 720 milliards sur les produits titrisés. L'organisme constate que la crise s'étend à d'autres crédits immobiliers, aux prêts à la consommation, aux LBO et aux

entreprises. Les grandes banques subiraient de 440 à 510 milliards de pertes, le reste étant réparti entre les compagnies d'assurances, les fonds de pension, les fonds monétaires, les fonds spéculatifs (hedge funds) et d'autres investisseurs institutionnels.

De son côté, le comité des marchés financiers de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé, mardi 15 avril, que *"la première vague de pertes (hors dépréciations d'actifs) pourrait atteindre quelque 422 milliards de dollars, dont 90 milliards de dollars seraient supportés par les banques américaines"*. *"Si les pertes atteignent ce niveau, il sera essentiel de procéder à une recapitalisation des banques pour éviter les répercussions économiques plus rudes du désendettement, notamment d'un repli sensible de la distribution de crédits"*, poursuit l'OCDE. Dans une étude publiée vendredi 18 avril, les économistes du Crédit agricole jugent que *"le chiffre de 422 milliards de dollars paraît plus en ligne avec les dépréciations annoncées à ce jour (près de 300 milliards en cumulé) et surtout, il vient relativiser l'estimation du FMI (...)"*. *"Si les derniers résultats publiés par les banques au premier trimestre restent affectés par ces dépréciations, ils ne sont pas plus mauvais que prévu. Par ailleurs, les dernières augmentations de capital ont été bien accueillies"*, poursuivent-ils. Une façon de se rassurer.

Adrien de Tricornot

2-La chute brutale du billet vert

Le monde de la finance est secoué par une nouvelle crise du dollar. L'euro a

franchi, mardi 22 avril, la barre symbolique de 1,60 dollar, un record depuis sa création, renforçant sa surévaluation alors que son taux de change d'"équilibre" est situé autour de 1,20 dollar, selon les calculs des économistes. Une telle baisse du billet vert n'avait pas été enregistrée depuis les années 1970. En mai 1975, le dollar était ainsi tombé à 3,97 francs, soit l'équivalent d'1 euro à 1,65 dollar.

Les ministres des finances et les banquiers centraux du G7 réunis à Washington, vendredi 11 avril, ont pourtant quelque peu haussé le ton en évoquant les "fluctuations brusques" entre les grandes monnaies : *"Nous sommes préoccupés de leur impact possible sur la stabilité économique et financière."* Dans une étude publiée mardi 15 avril, les économistes de la banque japonaise Nomura soulignent que le mot "préoccupation" avait été employé pour la dernière fois en septembre 2000 lors du sommet du G7 à Prague : l'euro était proche de son plancher historique, mais les grandes puissances avaient annoncé simultanément une intervention coordonnée sur le marché des changes, ce qui n'a pas été le cas cette fois-ci.

Le billet vert connaît aussi un accès de faiblesse face au yen et à d'autres monnaies flottantes, comme le dollar canadien ou d'autres devises des pays émergents, le tout dans un climat de nervosité et une volatilité record des marchés depuis la fin des années 1990. Les raisons sont multiples : crise du secteur bancaire ; larges déficits budgétaires, commercial et de la balance des paiements américains;

signes de récession et baisse du loyer de l'argent aux Etats-Unis.

Les seules monnaies qui échappent à une réévaluation brutale sont le yuan, dont l'appréciation est contrôlée étroitement par les autorités chinoises, et les devises du Golfe, pour la plupart indexées sur le dollar. Ces dernières années, le yuan faible a permis à la Chine de développer spectaculairement ses exportations et ses réserves en devises. L'empire du Milieu rechigne à accélérer la réévaluation de sa monnaie comme le demandent les pays occidentaux. A l'inverse, certains pays du Golfe s'inquiètent de leur lien fixe avec le dollar, qui diminue la valeur de leurs recettes commerciales et de leurs réserves financières, et accroît l'inflation domestique. Le Koweït a ainsi décidé en mai 2007 de supprimer le lien fixe entre le dinar et le dollar, en basant désormais la valeur de sa monnaie sur un panier de devises incluant, parmi d'autres, le billet vert.

Longtemps, les pays émergents d'Asie et du Moyen-Orient ont financé, grâce à leurs réserves, les déficits des Etats-Unis, les rendant indolores. Mais l'accès de faiblesse du dollar et de l'économie américaine montre les limites de cette relation économique et financière. Selon les statistiques du Fonds monétaire international (FMI), la part du billet vert dans les réserves mondiales de change était encore de 63,9 % à la fin 2007, mais celle de l'euro est passée de 18 %, lors de sa création, à 26,5 %.

Adrien de Tricornot

3-La plus forte hausse des prix alimentaires depuis 1978

Après "les émeutes de la faim" survenues en Afrique et à Haïti fin mars et début avril, les risques de pénurie alimentaire ont fait leur réapparition dans l'agenda des sommets internationaux et les discours des dirigeants de la planète. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 36 pays, dont 21 en Afrique, auront besoin d'une aide alimentaire extérieure en 2008.

Ce n'est pas tant le volume de la production qui est en cause - quoique les stocks soient au plus bas - que la hausse des prix : celui du blé a presque doublé entre mars 2007 et mars 2008, le maïs a suivi la même ascension mais sur deux ans, le riz a augmenté d'un quart depuis la fin 2006. L'index des prix alimentaires, établi par la FAO, a connu sa plus forte hausse depuis la fin des années 1970. En 2000, lorsque l'Organisation des Nations unies (ONU) fixait parmi les Objectifs du millénaire la diminution de moitié des personnes souffrant de la faim dans le monde en 2010, il suffisait d'accélérer la tendance : la part des "mal nourris" dans les pays en développement était passée de 35 % à la fin des années 1960 à 16 % à la fin des années 1990. Mais, depuis, cette proportion est restée stable, et le nombre de personnes souffrant de malnutrition est reparti à la hausse, souvent du fait des conflits armés, notamment en Afrique.

Des causes structurelles s'y sont ajoutées, qui expliquent aussi l'inflation des prix dans les pays

développés, entamant le pouvoir d'achat des consommateurs : l'alimentation des populations des pays émergents en pleine croissance économique se diversifie, et tire la demande mondiale ; le réchauffement climatique augmente la fréquence et l'intensité des inondations et des sécheresses, comme celles qui ont frappé l'Australie et l'Ukraine, gros producteurs de céréales ; l'explosion du commerce mondial et la hausse du prix du pétrole ont fait grimper le prix du transport des denrées (150 % en 2007 sur le fret maritime). Enfin, la perspective d'une hausse durable des prix alimentaires attire les fonds spéculatifs fuyant les placements immobiliers et financiers devenus incertains, ce qui renforce la volatilité des cours.

Antoine Reverchon

4-Pétrole et métaux battent des records

Le ralentissement de la croissance mondiale n'empêche pas le choc pétrolier de se poursuivre. Autour des 120 dollars en avril, le prix du baril a plus que doublé depuis son niveau de janvier 2007 (58 dollars) et son augmentation est encore plus impressionnante depuis le krach de l'or noir d'il y a dix ans, qui l'avait vu coter 10,76 dollars, le 12 décembre 1998. Sur les marchés, les prix de l'énergie comme des métaux ont triplé depuis le début de l'année 2003, période où la croissance mondiale s'est maintenue autour des 5 % et celle des pays émergents s'est envolée, comme en Chine et en Inde, deux pays grands

consommateurs de pétrole et de matières premières.

Cette tendance haussière n'empêche pas les marchés d'être très chaotiques. Jeudi 17 avril, le cuivre a, par exemple, battu un record historique à 8 800 dollars la tonne tout comme l'étain, à 21 750 dollars la tonne alors que le zinc, à l'inverse, reste loin de ses records de 2006. Soutenu par la spéculation, l'or, valeur-refuge, a dépassé le plafond symbolique des 1 000 dollars l'once au mois de mars, avant de se replier. Les tensions géopolitiques mondiales, qui persistent et se conjuguent au report de capitaux sur les marchés de matières premières - un phénomène accentué depuis la crise financière puisqu'ils servent d'alternative aux autres placements -, expliquent en partie ces hausses. De plus, la demande des pays émergents, moins touchés par le ralentissement de l'activité, reste dynamique : la Chine a connu en mars sa plus forte augmentation de la demande en produits pétroliers depuis dix-neuf mois (+8 %).

Phénomène nouveau, la chute du dollar accentue aussi ce mouvement, car la relation entre le prix de l'or noir et du billet vert s'est inversée. De 1980 à 2004, une hausse de 10 % des prix du pétrole s'accompagnait d'une appréciation de l'ordre de 9,5 % du billet vert, a calculé Valérie Mignon, professeur d'économie à l'université Paris-X. Les producteurs d'or noir épargnaient en effet leurs recettes en actifs libellés en dollars, ce qui conduisait à une appréciation de la monnaie américaine. Aujourd'hui, à l'inverse, la faiblesse du billet vert

s'accompagne de la hausse du prix du pétrole. Une réalité qui, selon Mme Mignon, s'explique en partie par "la place croissante de la Chine dans le paysage économique", devenue le deuxième consommateur d'or noir mondial. Or l'empire du Milieu a un régime de change fixe par rapport au dollar : la chute du billet vert favorise par conséquent ses exportations, sa croissance et donc sa demande d'énergie. D'autres facteurs sont avancés : la diversification des réserves de change et de l'épargne des pays producteurs de pétrole vers d'autres devises que le dollar, ou encore le fonctionnement des marchés : la baisse du dollar pousserait ceux-ci à anticiper une réduction de l'offre de pétrole des pays producteurs qui chercheraient ainsi à compenser l'amoidrissement de leur pouvoir d'achat en dollars.

Adrien de Tricornot

5-Le spectre de la récession hante les experts

La panne de la première économie mondiale, les Etats-Unis, et la crise financière commencent à se diffuser sur la planète, également confrontée à des poussées inflationnistes provoquées par le choc sur les prix du pétrole, des métaux et des produits alimentaires. "L'expansion mondiale ralentit face à une crise financière majeure. Le ralentissement est le plus marqué dans les pays avancés, en particulier aux Etats-Unis, où la correction du marché immobilier continue à exacerber les tensions financières", note le Fonds monétaire international (FMI) dans ses prévisions publiées en avril, extrêmement pessimistes, où il

n'attend plus qu'une croissance de 3,7 % à l'échelle mondiale cette année, soit 1,25 point de moins qu'en 2007.

L'épicentre de la crise se situe aux Etats-Unis, menacés d'entrer en récession au premier semestre - le terme de récession désignant deux trimestres consécutifs de décroissance du produit intérieur brut (PIB). Les indicateurs publiés depuis le début de l'année le laissent redouter. Au premier trimestre, l'économie américaine a perdu 232 000 emplois, le taux de chômage remontant de 4,8 % à 5,1 %. L'explosion de la bulle immobilière continue : "Depuis le deuxième trimestre 2006, la construction résidentielle a coûté environ un point de la croissance annuelle du PIB. Le niveau des stocks, le resserrement des conditions de crédit et les incertitudes économiques, qui pèsent sur la situation financière des ménages, montrent que la correction n'est pas terminée", explique Philippe d'Arvisenet, directeur des études économiques de BNP Paribas, dans une note publiée en avril.

La conjoncture américaine se diffuse traditionnellement avec deux trimestres de retard en Europe. Le Vieux Continent est aussi confronté à une poussée subite de la hausse des prix, qui a atteint 3,6 % en rythme annuel au mois de mars dans la zone euro, au plus haut depuis 1992, menaçant la consommation, moteur de ces dernières années, au moment où l'immobilier souffre, notamment en Espagne. Dans la zone euro, après un début d'année moins mauvais que prévu, "la croissance devrait tomber à environ 1 % en rythme annuel au deuxième et au troisième trimestres, bien en dessous de la croissance

potentielle", estime Peter Vanden Houte, économiste de la banque ING dans une note d'avril.

Le retour de l'inflation frappe particulièrement les économies émergentes, la hausse des prix s'établissant à 8 % au premier trimestre en Chine et la Russie prévoyant une augmentation de 9,5 % cette année. La croissance des grands pays émergents, orientée vers les exportations, devrait fléchir tout en restant vigoureuse.

Adrien de Tricornot

6-Des écosystèmes menacés comme jamais

Depuis la première tentative de chiffrage du coût du réchauffement climatique par l'économiste britannique Nicholas Stern, en octobre 2006, les menaces qui pèsent sur l'environnement sont officiellement perçues comme des entraves à la croissance et au développement. Le rapport Stern estimait à 5 500 milliards d'euros l'impact d'un réchauffement de 4°C d'ici à 2050, soit le coût total de la crise de 1929. Dans un rapport publié en novembre 2007, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a calculé que le nombre de victimes de catastrophes climatiques - 1 milliard de personnes, quasi exclusivement dans les pays en développement - a été deux fois plus élevé entre 2000 et 2004 que dans la première moitié des années 1980. Le PNUD évalue à 59 milliards d'euros par an le montant des investissements nécessaires pour mettre les pays en développement à l'abri des conséquences du réchauffement.

Celui-ci n'est pas le seul responsable des difficultés

environnementales de la planète. La croissance phénoménale des pays émergents - Chine, Inde, Brésil - a bouleversé les milieux naturels de ces régions. Quatre cents des six cents villes chinoises, par exemple, manquent structurellement d'eau. 60 % des cours d'eau souffrent en Chine d'une pollution de niveau 4 sur une échelle de 1 à 5. L'industrialisation rapide est responsable de la dégradation de la qualité de l'air : en Chine toujours, la pollution serait responsable de 750 000 décès prématurés. La croissance est aussi synonyme d'urbanisation : quatorze des dix-sept villes de plus de 8 millions d'habitants se trouvent dans des pays en développement. Ce "mitage" des territoires par une urbanisation éclatée, qui accroît les temps de transport et l'épuisement des ressources naturelles, concerne aussi les pays développés. Ceux-ci sont également responsables, via les importations massives de produits fabriqués à bas coûts dans les pays émergents, de la pollution qui y menace l'environnement. La déforestation massive de l'Amazonie correspond à l'extension des plantations de soja et de canne à sucre, destinées à fournir l'alimentation du bétail et le carburant consommé dans le monde entier. *"Les écosystèmes sont plus menacés que jamais"*, conclut l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) dans son rapport publié en février.

Antoine Reverchon

Quelle politique fiscale pour le Maroc ?

Lettre du CMC N° 186 / décembre 2007

Si par certains aspects, la loi de finances 2008 semble conforter les choix des exercices précédents, les mesures fiscales proposées traduisent une rupture par rapport à un mode de gouvernance des Finances publiques qui a initié, à partir de 1998, un projet de société de type social-démocrate où la recherche de l'émergence d'une économie forte reposait sur une ferme volonté de bâtir une société solidaire.

Renforcer les Acquis d'une Gouvernance Volontariste des Finances Publiques

• Dans cette perspective la loi de finances actuelle permet, à l'image des exercices précédents le renforcement des équilibres macro-économiques tout en élargissant la marge de manœuvre de l'Etat à travers la promotion des investissements publics. Ainsi, l'ensemble des investissements publics (Etat, entreprises publiques, comptes spéciaux du Trésor, collectivités locales) dépasse 100 milliards de dirhams, alors que le déficit budgétaire est estimé à 3% et le taux d'inflation à 2,2%. La rigueur dans la gestion des équilibres macro-économiques a conduit à la promotion des investissements publics et à l'accélération du rythme de la réalisation des grands chantiers économiques et sociaux afin de relancer la croissance économique qui s'établirait à 6,8% en 2008.

• Une telle rigueur dans la gestion des finances publiques a permis, ensuite, d'augmenter d'une manière substantielle les recettes fiscales qui atteindraient 133 milliards de dirhams. Une tendance à la hausse des recettes fiscales constitue un gage de stabilité de l'équilibre des finances publiques et reflète un dynamisme économique certain ainsi qu'une amélioration notoire du rendement de l'Administration fiscale.

• De même un changement qualitatif s'opère dans la structure des recettes fiscales de plus en plus dominées par les ressources en provenance des impôts directs (+ de 57 milliards de dirhams).

• Parallèlement le recours à la privatisation et à l'endettement ne sont plus nécessaires à la recherche de l'équilibre de la loi de finances. Toutefois, malgré tous ces acquis d'une politique de gouvernance des finances publiques poursuivie depuis 1998, les effets de la dynamique économique et sociale enclenchée demeurent limités aux plans social et territorial.

Dans le gouvernement de l'Alternance, la politique poursuivie est partie d'un référentiel social-démocrate qui a montré qu'" libéralisme sauvage" et une économie de marché forte, le fossé était grand. Bâtir une économie de marché forte fondée sur une solidarité sociale réelle serait le projet de société appropriée pour un pays en développement où la

croissance économique ne peut être durable que si elle est synonyme de cohésion sociale.

Fiscalité

Les Bénéfices de la Grande Entreprise

C'est pourquoi, cette continuité apparente que traduit la loi de finances 2008 par rapport au mode de gouvernance en œuvre des finances publiques occulte, en fait, des niveaux de rupture qui mettent en cause la cohérence de la politique économique et sociale poursuivie.

En effet, si les mesures fiscales adoptées en 2007 ont enclenché un processus d'allègement du poids de la fiscalité supporté par les personnes physiques et les entreprises individuelles, le projet de loi de finances 2008 prône une baisse substantielle de l'Impôt sur les sociétés (IS) qui passerait de 35% actuellement à 30% en 2008. Le taux de l'IS, appliqué aux institutions financières, soit 39,6%, est ramené à 37%. De même la loi de finances prévoit la réduction de 50% de l'IS (au taux de 35%) dont bénéficiaient, jusqu'en 2007, certains secteurs d'activité par un équivalent sous forme d'un taux réduit de 17,5% seulement appliqué aux sociétés exportatrices aux sociétés hôtelières, aux sociétés minières, aux sociétés artisanales, aux sociétés ayant leur domicile fiscal ou leur siège dans la province de Tanger et à celles qui exercent leur activité à l'intérieur des provinces ou préfectures qui sont désignées par décret. Ce taux réduit bénéficie également aux établissements privés d'enseignement et de formation professionnelle ainsi qu'aux promoteurs immobiliers de cités,

résidences et campus universitaires.

En outre, la loi de finances 2008 propose un abattement de 100% appliqué aux dividendes de source étrangère perçue par les entreprises soumises à l'IS, au même titre que les dividendes de sources marocaines.

Enfin, les promoteurs immobiliers engagés dans des programmes de logements sociaux bénéficieront d'un abattement de 50% du taux appliqué en 2008 et continueront d'accéder à l'exonération en matière de TVA.

Par ailleurs, la loi de finances 2008 propose une augmentation de la TVA pour le leasing (20%) et les cessions des valeurs mobilières (de 10 à 15%).

Cependant, l'opportunité et l'efficacité de telles mesures fiscales, notamment la baisse de l'IS, semblent problématiques au regard du contexte économique, social et politique du Pays.

De fait, si l'augmentation progressive des recettes fiscales a été l'une des performances majeures de l'amélioration de la gouvernance des finances publiques au cours des dernières années, les déficits économiques et sociaux du Maroc demeurent importants malgré les efforts déployés et requièrent des investissements publics substantiels pendant de nombreuses années encore.

Aussi, le manque à gagner pour l'Etat, occasionné par la baisse de l'IS prônée par la loi de finances 2008, est-il important et n'est nullement justifiable au regard de la conjoncture économique, sociale et politique du pays. Ainsi, les mesures fiscales adoptées par la loi de finances 2008, engendreraient un manque à gagner pour l'Etat qui

pourrait atteindre près de 4 milliards de dirhams, (le Rapport Economique établit ce chiffre à 1,4 milliard seulement), et bénéficieraient principalement aux grandes entreprises.

Des simulations montrent que les "cadeaux fiscaux" annuels octroyés par cette baisse de ns peuvent osciller entre 100 millions de dirhams en faveur de la plupart des banques et 450 millions de dirhams au profit d'entreprises comme Maroc-Telecom. Or, ces mêmes simulations ont révélé que de telles entreprises réalisent une rentabilité au Maroc supérieure au niveau obtenu dans d'autres pays. De fait, le taux de rentabilité (le résultat brut d'exploitation) de Maroc Telecom s'élèverait à près de 50%, alors que dans le cas de sociétés de télécommunication comme SFR, ce taux avoisinerait 25 % en France. Il en est de même pour les grandes cimenteries comme Lafarge où ce taux atteindrait 35% au Maroc et se limiterait à 15% en moyenne dans le reste du monde.

L'Autre Politique Fiscale

Certes, le soutien à l'investissement privé demeure une priorité incontournable dans un pays en développement où l'emploi est le vecteur d'une création de la richesse vertueuse tant au plan économique que social. Mais, la distribution des "cadeaux fiscaux", à travers la baisse de l'IS, accompagnée par la suppression de la provision d'investissement, risquent d'entraver la dynamique d'investissement en cours sans profiter à un tissu productif dominé par la

PME. De plus" l'aisance des finances publiques" n'est qu'apparente au regard des déficits toujours importants en matière d'infrastructures économiques et sociales.

Même dans l'hypothèse d'une "aisance des finances publiques", ce qui signifierait dans le cas du Maroc la réalisation d'un fort taux de croissance à deux chiffres pendant plusieurs années consécutives, la réduction de l'impôt sur le revenu et l'IS sur la PME aurait des effets multiplicatifs plus réels aussi bien au niveau économique que social.

En effet, la baisse de l'impôt sur le revenu permet une augmentation du pouvoir d'achat de larges couches de la population tout en permettant une amélioration de la compétitivité et du taux d'encadrement des PME.

Dans cette perspective, l'argument en faveur de la baisse de l'IS, et qui réside dans la nécessité de mettre le Maroc au niveau de pays concurrents (Tunisie, Turquie, etc.), afin de promouvoir les investissements ne semble pas résister à l'analyse. Au contraire, les types d'investissement pour lesquels le Maroc a opté et qui mettent l'attractivité des ressources humaines en avant semblent plus sensibles à une baisse de l'IR qu'à une réduction de l'IS (offshoring, industries électroniques etc.)

Or, le niveau de l'IR s'établit à 35% en Tunisie et en Turquie, alors qu'il atteint 42% au Maroc. De même, le niveau de l'IR pour les activités économiques dans lesquels le Maroc souhaiterait améliorer son attractivité (-60.000 DH) est plus bas en Tunisie et en Turquie, soit 25% seulement, au moment où ce taux s'élève à 35% au

Maroc.

De tels développements montrent que les déterminants d'une politique fiscale dans un pays en développement sont multiples. L'augmentation des recettes fiscales est, certes, le résultat d'un dynamisme économique mais elle est en même temps un vecteur de développement économique. Les besoins en matière d'investissements publics sont croissants. Ils visent à combler les déficits sociaux encore importants. Mais ils aspirent aussi à consolider l'essentiel du tissu productif constitué par la PME et à promouvoir le pouvoir d'achat des larges couches de la population. C'est à ces conditions que la politique fiscale pourrait servir un développement économique et social global.

Chambre de compensation : la guerre des prix (Interview)

Christophe Hémon, Directeur général - LCH Clearnet SA

Pierre - Dominique RENARD, Directeur, Customer, Market & Infrastructure LCH Clearnet SA

Revue Banque Stratégie n°257 – mars 2008

Dans un paysage concurrentiel essentiellement constitué de chambres de compensation « en silo* », le modèle horizontal de LCH Clearnet fait un peu figure d'exception. Confrontée à une concurrence tarifaire sans concession, la société vise une organisation comparable à celle d'un utility, afin d'assurer la meilleure qualité de service au prix le plus bas.

Le groupe LCH Clearnet est issu de la fusion, en décembre 2003, de la London Clearing House – LCH Clearnet Ltd – et de Clearnet - LCH Clearnet SA. C'est une chambre de compensation indépendante dont l'offre de service couvre une gamme de produits diversifiés : actions, options et futures traitées sur marchés réglementés, marchandises, énergie, produits de taux et pensions livrées, swaps de taux d'intérêt. En Europe, LCH Clearnet SA est leader sur compensation des produits cash, marchandises et énergie. Au niveau mondial, elle est n°1 sur la compensation des swaps, n°2 sur les produits de taux et pensions livrées et n°4 sur les dérivés futures et options.

■ Quel est votre positionnement dans le paysage de la compensation européenne ?

Nous sommes une des rares chambres de compensation

européenne à avoir adopté un modèle horizontal, et avons été précurseurs en la matière. Avec le programme de rachat d'actions que nous avons initié il y a un peu plus d'un an, nous nous orientons vers une organisation « user-owned, user-governed ». De manière un peu historique, nous étions adossés à Euronext qui détenait 41,5 % du capital de LCH Clearnet. À l'issue de ce programme de rachat, nos users détiendront 73,3 % de notre capital et les Bourses 10,9 % - NYSE Euronext 5 %, le LME 4,4 % et ICE 1,5 %.

■ Quels sont les avantages et les inconvénients du modèle horizontal ?

Cette situation de chambre de compensation « horizontale » est vertueuse. Ce positionnement nous donne la possibilité de compenser les opérations d'un certain nombre de plateformes ou de Bourses traitant des mêmes produits, ce qui permet à nos clients de bénéficier des effets maximums de *netting* des positions, de calculs de risques intégrés, de gestion de leur collatéral et d'optimisation de leur règlement livraison.

Il est moins évident, pour les chambres de compensation « verticales » d'accepter une plateforme de *trading* qui entre en compétition

* Modèle en silo : intégration verticale, des activités de marché (négociation) et de post-marché (compensation, règlement-livraison)

avec leur propre actionnaire.

En revanche, le prix de compensation que nous affichons doit couvrir l'ensemble des coûts correspondants aux services que nous offrons. Les chambres de compensation qui ont adopté le modèle vertical peuvent, quant à elles, mutualiser leurs coûts au sein du groupe, notamment les coûts informatiques, et afficher ainsi un coût de compensation facial inférieur.

■ **En quoi le modèle vertical peut-il constituer un obstacle à la concurrence ?**

Le modèle horizontal peut se révéler être un handicap pour nous. En effet, toute chambre de compensation peut nous demander un accès, et d'après les termes du code nous n'avons pas le droit de le refuser. En revanche, lorsque nous demandons la compensation sur un autre marché, nous devons formuler notre demande auprès de la plateforme de *trading*, du dépositaire et de la chambre de compensation. Dans un modèle vertical, la Bourse nous répond fréquemment par la création d'un nouveau comité qui va statuer sur les modalités et le contexte dans lequel une nouvelle chambre de compensation peut être admise sur ce marché. C'est le cas par exemple de l'Allemagne.

Lorsque Cassa de Compensazione & Garanzia ou EMCF - la chambre de compensation de Chi-X - demandent l'accès à Euronext, la réponse est positive, dès lors que la chambre de compensation sert les quatre marchés de la zone euro et l'ensemble des produits traités.

■ **Vous semblez dire que les chambres de compensation ne jouent pas le jeu de la concurrence ?**

Très sincèrement, le code est utilisé de manière très différente par les chambres de compensation. La Commission a fortement insisté auprès des infrastructures pour qu'elles signent le code, ce qu'elles ont fait mais sans savoir dans le détail ce que cela impliquait en termes de mise en œuvre en matière d'interopérabilité. Nous n'avons constaté qu'après ce qu'il signifiait réellement au fur et à mesure des différentes réunions organisées avec les autres chambres de compensation et en découvrant les impacts sur la gestion des risques, le règlement-livraison, etc.

■ **Pensez-vous que le modèle en silo puisse être remis en question ?**

Cette remise en question peut s'effectuer sous la pression des utilisateurs. Dans la mesure où les grands marchés réglementés ont tous fait l'objet d'une démutualisation et qu'ils sont contraints de servir une rémunération attractive à leurs actionnaires, leur politique commerciale, notamment en matière de prix sur le *clearing*, s'en trouve restreinte. Ils ont tout intérêt à pousser pour une « désiloisation » des activités pour pouvoir s'orienter vers un modèle d'utility.

Un autre facteur pourrait également avoir un impact sur le devenir du modèle en silo. Lors de la fusion de LCH et de Clearnet, certains militaient déjà pour une spécialisation des chambres de compensation : les

dérivés en Allemagne, les produits de taux, les swaps, les commodités à Londres, et le cash equity à Paris. Cette option peut être intéressante pour les utilisateurs. On assiste à une multiplication des plateformes, comme aux États-Unis.

Les MTF ont trouvé une niche, capturent une partie du marché. Ils créent une vraie concurrence sur les prix de *trading*. Les utilisateurs pourraient donc trouver intéressant, tout en ayant le choix de leur plateforme de négociation, de centraliser leur compensation en bénéficiant ainsi d'une gestion du collatéral, du risque et du règlement-livraison unique.

■ **Combien de demandes d'interopérabilité avez-vous reçues ou émises à ce jour ?**

Nous avons 20 chantiers entamés ou en préparation à ce jour, et le terme de chantier n'est pas exagéré. Les modèles de *netting* sont différents, les modèles de calcul de risques ou d'application des opérations sur titres également; la réconciliation suppose le développement d'outils spécifiques, entre autres.

Le code de conduite suppose la réciprocité. Cette réciprocité ne présente cependant pas le même intérêt dans tous les cas. Prenons l'exemple d'une chambre de compensation d'une Bourse de moindre activité qui a des coûts assez bas. Elle veut attaquer la compensation sur NYSE Euronext, et formule une demande d'accès. Si nos clients sont peu actifs sur cette zone, la réciprocité peut ne pas être intéressante ni pour eux ni pour nous.

Il est impossible de refuser une demande d'interopérabilité, même si le business case n'est pas équilibré. C'est une partie manquante du code que l'absence de détermination des critères d'acceptation d'une demande. Le risque est de se retrouver dans un « scénario spaghetti » dans laquelle personne ne sera gagnant, parce que cela suppose la multiplication des équipes projets et donc des coûts.

■ **L'interopérabilité tient-elle toutes ses promesses ?**

À l'origine, les grands utilisateurs ont demandé davantage de concurrence. Aujourd'hui, sur le marché anglais qui a été précurseur en la matière, sept chambres de compensation vont potentiellement coexister. Cela signifie qu'il faudrait établir sept liens et mettre en place une gestion des risques malgré la dispersion des collatéraux. Cela induit des coûts de compensation supérieurs.

Si le code a permis de baisser les coûts dans un premier temps, une complication du modèle ne peut qu'aboutir à l'annulation de cet effet vertueux du code. Cela ne présente plus d'intérêt pour nos clients.

■ **Se dirige-t-on vers un mouvement de concentration dans ce cas ?**

Dans un premier temps, non. Les chambres de compensation vont établir des liens hors de leur marché local. On peut donc prévoir une période de frénésie, au cours de laquelle tout le monde va vouloir se positionner sur tout, y compris, grâce à la MiFID, certains de nos clients eux-mêmes, ainsi que les plateformes de trading.

À terme, cette concentration appelée de tous ses vœux par l'ensemble de la communauté financière, devrait voir le jour, vraisemblablement autour de deux ou trois pôles de compensation seulement. Nous sommes encore dans une phase marketing où lorsque nous annonçons une baisse tarifaire, d'autres chambres de compensation font de même, dès le lendemain. C'est le client final qui est gagnant, puisque nous avons baissé nos tarifs de façon très significative : 15 % début 2007, 35 % au 1er octobre 2007, 25 % au 1er avril 2008. À la faveur de notre programme de rachat d'actions, nous nous orientons vers un mode d'organisation qui se rapprochera de celui d'une utility, charge à nous d'offrir la même qualité de service, à un prix inférieur qui corresponde à l'attente des utilisateurs. Cette concurrence aura ses limites, l'essentiel des coûts étant liés aux développements informatiques, nous devons constamment réinvestir pour préserver notre compétitivité.

- **À l'horizon 4-5 ans, sur quels produits pensez-vous que les chambres de compensation vont se développer ?**

Les commodités, notamment liées à l'énergie, constitueront selon toute probabilité, un des axes de développement. Nous allons d'ores et déjà compenser Bluenext, la Bourse de produits environnementaux créée par NYSE Euronext et la Caisse des Dépôts. De même, nous venons d'annoncer un accord de partenariat avec le NYMEX. Nous commençons par ailleurs à établir des contacts avec des Bourses russes, la BCEX. Sur les marchés actions également, avec l'arrivée de

nouveaux MTF, nous prévoyons des possibilités d'extension de notre activité. Nous avons signé un accord avec la plate forme de négociation Barse Berlin Equiduct Trading.

- **Un modèle vertical n'est-il pas plus propice au développement des activités sur le marché des produits dérivés ?**

En effet, le Liffe est la seule Bourse de produits dérivés qui soit en modèle horizontal. Cependant, le paysage concurrentiel de nos clients évolue : par exemple, nous tenons en ce moment des discussions avec des utilisateurs. Un consortium, Rainbow, s'est constitué à Londres. Il est composé de NewEdge, Goldman Sachs, JP Morgan Chase, Deutsche Bank, UBS, Man Financial et Barclays. Ce consortium souhaite créer une plateforme de trading afin de réduire les coûts de trading, qu'ils estiment trop élevés.

Il peut y avoir, pour une Bourse, un intérêt à se « reverticaliser ». En effet, outre l'internalisation des revenus de la compensation qui représente un élément non négligeable, si elle a une équipe projet dédiée exclusivement au développement de ses produits, elle est assurée de toujours bénéficier de l'attention nécessaire et suffisante. Dans un modèle horizontal, la multiplication des demandes de Bourses désireuses de se positionner sur toujours davantage de produits, malgré des équipes performantes, peut créer un temps d'attente dans les développements et la livraison. Nous ne sommes après tout qu'une PME.

■ **Vous avez parlé de zones d'expansion, quelles sont-elles ?**

Plusieurs zones d'expansion sont en cours d'étude. Nous réfléchissons chez LCH Clearnet SA, dans le cadre du code de conduite, à la possibilité d'étendre notre modèle de la compensation à des titres situés hors de la zone Euronext. De plus, il ressort des divers comités de place le souhait de proposer la compensation et le règlement-livraison en devises autres que l'euro. Enfin, en termes d'expansion géographique, l'évolution de certains marchés européens proches retient toute notre attention. Si les gouverneurs des Banques centrales se prononcent en faveur du projet Target 2 Securities cet été, deux pays devront « passer » à la compensation, il s'agit de l'Espagne et de la Grèce. Le 28 décembre dernier, les régulateurs espagnols ont accepté le principe de création d'une chambre de compensation. Ils vont utiliser dans un premier temps la chambre de compensation locale, active sur les dérivés, mais une interopérabilité pourrait être envisagée avec elle par la suite.

■ **Comment concevez-vous votre stratégie, entre LCH Clearnet SA et LCH Clearnet Ltd ?**

Les deux filiales ont des profils différents : la palette de LCH Clearnet Ltd est plus vaste, comprenant à la fois les produits d'actions et dérivés mais également les swaps, et les produits de taux sur titres d'État anglais, néerlandais, portugais, belges.

LCH Clearnet SA tire 70 % de

ses revenus du cash, 25 % des dérivés, et le reste des produits de taux.

Notre stratégie chez LCH Clearnet SA consiste à établir des liens vers d'autres plateformes de trading sur la partie cash equity, y compris pour des concurrents de NYSE Euronext- nous travaillons ainsi, à la demande de nos clients au développement d'un accès à Chi-X et à consolider notre part de marché sur les dérivés. Sur la partie taux, nous avons étendu le modèle aux produits de taux italiens. Nous avons récupéré les deux tiers du marché italien à Paris.

■ **Quelles sont vos relations avec les MTF, y a-t-il une bataille pour décrocher des partenariats avec eux ?**

Une réelle concurrence existe aujourd'hui en effet, y compris sur les MTF en création, comme NYFIX et Equiduct.

Paradoxalement, cependant, nous sommes davantage dans une démarche de sélection des demandes, et sur l'anticipation des volumes que ces plateformes vont être en mesure de capter. Cette situation s'apparente à celle que nous avons vécue au moment de la naissance des plateformes électroniques de trading sur les produits de taux : tous les mois ou presque, une nouvelle plateforme était créée. Petit à petit, un effet de concentration a joué. À notre avis, le même mouvement de concentration pourrait advenir parmi les MTF. Toutes les plateformes ne sont pas viables, mais il nous faut suivre les initiatives, parier sur les meilleures.

Panique sur les bourses mondiales

Danièle Guinot et Carole Papazian
Le Figaro, 22/01/2008

Lundi noir, hier, sur toutes les places financières. À Paris, le CAC 40 a chuté de 6,83 %, sa plus forte chute depuis le 11 septembre 2001. Le krach, qui couvait, est bel et bien là.

Il y a moins d'un mois, les stratèges se demandaient si le CAC 40 allait finir l'année au-dessus ou au-dessous de 6 000 points. Hier, l'indice français a terminé à 4 744,45 points en chute libre dans un volume d'échanges très étoffé. «Tout est vraiment allé très vite, pourtant le monde n'a pas changé en quinze jours», explique Matthieu Grouès, stratège chez Lazard Gestion.

La panique était telle hier que les investisseurs vendaient pour vendre. «Ce n'est plus la raison qui gouverne les marchés, les investisseurs réagissent émotionnellement, toutes les mains tremblent», estime Michael Sellam, président d'Iris Finance. Un moment difficile à vivre pour tous ceux, particuliers comme institutionnels, qui ont des actions et qui sont tentés de quitter le navire. «Cela arrive à chaque crise financière. C'est le moment que les professionnels appellent la capitulation des marchés : tout le monde veut vendre et personne ne veut plus acheter. C'est l'inverse de ce qui se passait en 2000 quand tout le monde voulait acheter», rappelle Didier Le Menestrel, président de la Financière de l'Échiquier.

Hier, Wall Street était fermé en raison du Martin Luther King Day, mais les autres places ont fini dans le rouge.

Tokyo perdait 3,8 %, Hongkong 5,49 %, Shanghai 5,14 %, Sao Paulo 6,6 %, Buenos Aires 6,2 %. Pour la première fois depuis le début de la crise, l'ensemble des Bourses émergentes a chuté. En Europe, les marchés sont à l'unisson, Francfort a plongé de 7,16 %, Londres de 5,48 % et Madrid de 7,54 %. Il faut remonter au 11 septembre 2001 pour retrouver une chute comparable du CAC 40, l'indice avait alors chuté de 7,39 %. Même le krach d'octobre 1989 avait été un peu moins brutal (6,29 %). Les actions françaises ont déjà perdu 15,5 % depuis le début de l'année. Personne ne sait vraiment jusqu'où cela ira. Les actions ne sont pas chères aujourd'hui, analystes et gestionnaires en conviennent, mais cela ne veut pas dire que la purge est terminée. «Le marché n'a pas encore atteint son point bas, le CAC 40 pourrait encore perdre 15 % au cours des prochains mois», estime Christophe Donay chez Kepler Equities.

L'onde de choc est mondiale, elle touche toutes les places. Et hier, l'euro était en baisse face au dollar, seuls le yen et le franc suisse profitant de la tourmente. Mais d'où est parti le mouvement ? Des États-Unis encore une fois. Les difficultés de

remboursement des ménages modestes américains n'en finissent pas de faire des vagues. Hier, les marchés ont perdu le nord, tétanisés par les craintes de récession américaine et de sévère coup de frein sur la croissance mondiale, déçus par le plan de relance de 140 milliards de dollars de George Bush jugé trop faible et trop tardif. «On ne peut plus totalement exclure une récession aux États-Unis», a déclaré hier le président de l'Eurogroupe, le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker.

Les banques, détonateurs de la crise

Les nuages s'amoncellent dans la sphère financière : la crise du subprime, ces crédits accordés à des ménages américains modestes, fait de nouvelles victimes via les «rehausseurs de crédit», dont le métier consiste à assurer les émissions obligataires des emprunteurs. Les agences de notation ont en effet menacé vendredi d'abaisser leurs notes. Une spirale de mauvaises nouvelles qui ont lourdement pesé sur les valeurs financières. «Les valeurs bancaires ont perdu 36 % par rapport à leurs plus hauts d'avril dernier. La grande question aujourd'hui est de savoir à quel degré le secteur financier est malade», estime Dominique Netter à la Cie Financière Edmond de Rothschild, qui rappelle que, pendant la crise des années 1990, le secteur bancaire avait chuté de 55 % aux États-Unis.

«Il est encore trop tôt pour savoir si les conséquences sur l'économie réelle seront graves ou bénignes», souligne Xavier Timbeau, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Les politiques commencent en tout cas à

s'émouvoir de la purge boursière. «Il faut faire un effort de clarté et de transparence rapidement» en ce qui concerne «les ratios de liquidité, les agences de notation et les publications des comptes», a estimé hier Christine Lagarde. Pourtant, lueur d'espoir dans une journée bien noire, les experts croient toujours à la bonne santé des entreprises, même s'ils jugent souvent les prévisions de bénéfices trop optimistes. La crise est d'abord financière et les entreprises cotées sont saines. Pour l'heure, seuls les bilans des financières inquiètent.

Systemes et moyens de paiement

L'Economiste, 08-10-2007

I- Explosion des transactions monétiques

Les systèmes et moyens de paiement au Maroc ont désormais leur rapport annuel. Bank Al-Maghrib vient de publier la première édition, au titre de l'année 2006. Une publication qui retrace, en premier lieu, l'évolution de l'activité des quatre systèmes de paiement marocains.

Rien n'arrête l'essor des transactions par carte bancaire. Preuve

en est, le développement des indicateurs financiers du Centre monétique interbancaire (CMI). A fin 2006, le système gère plus de 3,5 millions de cartes en circulation, soit 23% de plus que l'année précédente. Le nombre de guichets automatiques est passé de 2.133 à 2.761 sur un an. Les transactions monétiques sont dominées par le retrait d'espèce. Ces opérations ont bondi de 13% en volume pour atteindre 55,5 millions.

Lettre de change : un modèle normalisé

Cette année, la Banque centrale est engagée dans un plan d'action pour finaliser le processus de dématérialisation de la lettre de change. Elle prépare un modèle normalisé dédié exclusivement aux échanges électroniques de ce moyen de paiement. Par ailleurs, BAM met en place un réseau Télécom dédié aux échanges de données dans le cadre du SIMT. Elle élabore également un plan de continuité d'activité pour gérer les crises liées à ce système et un système de pénalités pour contrer les éventuelles fraudes de ces membres (banques, sociétés de Bourse ...). Par ailleurs, plusieurs évolutions affecteront l'activité du CMI à compter de cette année. Primo, l'extension du réseau de commerçant qui accepte le paiement par cartes. Secundo, la généralisation de l'émission des cartes à puces (EMV) munies de codes confidentiels. Sans oublier le développement escompté du e-commerce.

En valeur, elles ont progressé de 23% à 46 milliards de DH. Le nombre de paiements par carte est certes passé de 3,7 à 4,6 millions sur un an pour une valeur de 2,6 milliards de DH (Plus 600 millions de DH par rapport à 2005). Mais ces chiffres restent marginaux par rapport à celui des retraits d'espèce. A noter que le nombre de retrait réalisé par des cartes émises à l'étranger a

augmenté de 27% pour atteindre 4,6 millions en volume et 6,5 milliards de DH en valeur. Les transactions réalisées par des cartes marocaines à l'étranger se sont chiffrées à 75.666 opérations portant sur 175 millions de DH. Les montants compensés par le Système interbancaire marocain des télécompensations (SIMT), dédié à la dématérialisation des échanges de chèques entre agences bancaires, ressortent à 804,6 millions de DH à fin

2006, soit une progression de 25% par rapport à l'année précédente. Rappelons que ce système a été généralisé à l'ensemble du territoire national en juillet dernier (cf. www.1economiste.com). Outre les chèques, la dématérialisation s'étendra également aux transactions des lettres de change. La Banque centrale a émis, le 7 juillet 2006, une circulaire de codification et de normalisation de ces échanges.

Le Système des règlements bruts du Maroc (SRBM) qui assure les transferts en temps réel des gros virements bancaires a traité 33.543 ordres pour un montant global de 1,064 milliard de DH, entre septembre et décembre 2006. Les transactions interbancaires dominent la quasi-totalité de ce montant (1,049 milliard), réalisée dans 32.507 opérations. Les règlements/livraisons des transactions sur les valeurs mobilières, réalisés par le système de paiement de Maroclear gère à fin 2006 une capitalisation de 816 millions de DH, en hausse de 32% par rapport à la même période de l'année dernière. En revanche, la valeur des opérations de règlement/livraison a diminué de 9% à 17,8 milliards de DH.

II- Un nouveau système d'information pour contrer la fraude

En 2006, la clientèle bancaire a été plus sage que l'année précédente. C'est ce qui ressort du bilan d'activité de la Centrale des incidences de paiement (CIP) à Bank Al-Maghrib. Mais le nombre de fraudes détectées demeure élevé.

Les déclarations d'incidents de paiement ont diminué de 8,2% à

246.388 cas. Les personnes physiques sont à l'origine de 83% de ces fraudes contre 17% seulement pour les personnes morales. La récupération des fonds perdus est toujours difficile. Les déclarations de régularisation n'ont progressé que de 1,68% à 91.330, alors que celles qui sont liées à l'annulation de l'incident ont augmenté de 21,3% à 11.435. L'année dernière, la CIP a reçu 111 nouvelles notifications d'interdiction de chéquier contre 186 en 2005.

Par ailleurs, les banques deviennent de plus en plus attentives à la solvabilité de leurs clients. Elles ont adressé plus de 810.000 demandes d'information à la CIP, soit 14,42% de plus qu'en 2005. En revanche, les plaintes des clients à l'encontre de leurs banques sont passées de 1.367 à 917 sur un an.

Depuis la mise en place de la CIP en 1997, elle a recensé plus de 2,5 millions d'incidents de paiement dont près de 24% sont régularisés et 1,83% annulé. L'encours des incidents de paiements non régularisés ressort ainsi à 1,9 million, à fin 2006, pour une valeur de 33,8 milliards de DH, soit une hausse de 8,22% en volume et 10,81 % en valeur par rapport à 2005. A noter que les personnes physiques marocaines sont responsables de près de 92% de ces fraudes.

Cela explique la domination des chèques inférieurs à 10.000 DH sur l'encours net. Ils représentent 68% du volume mais seulement 11,92% en valeur. En revanche, les chèques en bois supérieurs à 100.000 DH ne représentent que 2,64% en volume, mais ils dominent 64% de la valeur des fraudes. En moyenne, le montant des chèques impayés est passé de 16.308 DH à 16.625 DH sur un an.

Face à cette situation quasi stationnaire, la Banque centrale construit un nouveau système d'information couvrant les incidents de paiement aussi bien des chèques que des effets de commerce.

Objectif :

Éliminer des dysfonctionnements actuels, unifier les sources données et réduire par conséquent les délais de traitement.

La mise en place de ce projet est scindée en deux modules. Durant la

période 2007-2008, BAM construira sa propre base de renseignements pour les personnes physiques et morales. Une centrale d'information dédiée aux informations financières sera finalisée en partenariat avec l'Ompic.

Une fois ces chantiers bouclés, le deuxième module, prévu pour 2008/2009, est axé sur trois chantiers : un fichier général des comptes bancaires, un autre pour les chèques irréguliers et une CIP dédiée aux effets de commerce.

Récapitulatif des opérations de centralisation et de diffusion des informations effectuées par la CIP

Année	2004	2005	2006	Variation 2004/2005	Variation 2005/2006
Nombre de déclarations d'incidents de paiement	307 499	268 399	246 388	- 12,7%	-8,2%
Nombre d'annulations d'incidents de paiement	8669	9421	11 435	8,7%	21,4 %
Nombre de régularisations d'incidents de paiement	91 828	83 820	91 330	-2,2%	1,7 %
Nombre de demandes de renseignements	796 383	707 924	810 047	- 11,1 %	14,4 %
Nombre d'interdictions judiciaires d'émettre des chèques	100	186	111	69,1 %	-40,3 %
Réclamations	772	1368	917	77,2%	-32,9%

Source : BAM

Cartes et guichets automatiques : L'évaluation des risques

Gilbert Louard, Responsable marketing secteur banque, NCR
Revue Banque Stratégie, Octobre 2007

La fraude à la carte bancaire et aux automates est un phénomène mondial. Les risques les plus connus concernent la carte et le code confidentiel, mais d'autres domaines nécessitent une attention continue pour ne pas devenir les points faibles de la chaîne de sécurité.

Au cours de ces récentes années, l'industrie bancaire a fait des efforts considérables pour améliorer la sécurité de l'utilisation des cartes de paiement, et le récent rapport de l'Observatoire de la fraude à la carte de paiement montre que le taux de fraude reste limité. Ceci n'empêche pas de considérer tout incident de compromission comme un échec de la prévention et nous rappelle la nécessité de maintenir l'avance sur les fraudeurs qui agissent comme des gangs internationaux aux moyens financiers conséquents.

Les évolutions autour de la carte, avec l'introduction des spécifications EMV et de la protection du code confidentiel, avec les nouvelles méthodes de gestion des systèmes cryptographiques, ont renforcé la sécurité des éléments personnels de l'utilisateur dans les systèmes de paiement et de retrait. Les fraudeurs se concentrent maintenant vers les points les plus faibles. Ceci est dans la tradition de l'évolution du glaive et du bouclier. Les contre-mesures traditionnelles passives arrivent à la limite de leurs possibilités; il est désormais nécessaire de prévoir des solutions actives de

détection qui permettent d'agir sans délai contre les fraudeurs.

Enjeux

L'augmentation des cas d'usurpation d'identité, avec en corollaire la fraude aux guichets automatiques, constitue sans aucun doute un des plus grands défis du secteur. Au-delà des pertes financières qu'elle provoque, elle est aussi - et surtout- susceptible d'affecter la confiance du client.

Ce délit financier qui ne connaît pas de frontières a ainsi un essor sans équivalent au niveau mondial. Il est le fait de professionnels bénéficiant de vastes ressources financières ainsi que de réseaux bien établis, et liés au crime organisé. Mais, qu'est-ce que l'usurpation d'identité? Il en existe plusieurs définitions, mais la plus simple est de considérer qu'il y a usurpation d'identité lorsqu'un malfaiteur s'approprie des informations personnelles de quelqu'un d'autre et les utilise ensuite pour faire des achats ou capter ses liquidités. Cela se traduit non seulement par d'importantes pertes sèches pour les organismes financiers, mais

aussi par une perte de temps pour le consommateur qui devra passer des heures, voire des semaines ou des mois, à prouver qu'il n'est pas à l'origine de ces dettes et de ces achats.

La collaboration des industries EMV

La collaboration sectorielle est la clé du succès pour réduire le risque d'usurpation d'identité. Les pouvoirs publics compétents et le gouvernement, ainsi que des structures privées, luttent non seulement contre la criminalité, mais collaborent également avec les consommateurs et les entreprises afin de mieux comprendre le phénomène et de déployer des contre-mesures collectives.

La France est depuis longtemps partisane de l'utilisation des cartes à puce. Grâce à son introduction dans les années quatre-vingt-dix, elle a connu un recul spectaculaire de la fraude sur son territoire.

Usurpation d'identité et fraude aux GAB

Quel est le lien entre l'usurpation d'identité et le problème croissant de la fraude aux guichets automatiques ? Il n'existe que peu d'estimations du coût global qu'engendre la criminalité aux guichets automatiques, et rares sont les pays qui publient ce type de données. Toutefois, selon Gartner, ces coûts atteindraient les 2,5 milliards de dollars US par an.

Le guichet automatique est un dispositif subissant à la fois la compromission et la fraude. L'usurpation d'identité et le vol d'informations personnelles peuvent y prendre différentes formes :

- Le « *card skimming* », lorsque le fraudeur installe un dispositif de copie sur le lecteur de carte (ou autour de celui-ci) pour copier les informations de la bande magnétique;

- Le « *card trapping* », lorsque le malfaiteur pose un « collet marseillais ». Ce dispositif consiste à piéger la carte à l'intérieur du lecteur et à en récupérer le code confidentiel (soit avec l'installation d'une caméra à proximité du clavier, ou par la simple observation lors de la saisie). La carte est ensuite récupérée par le fraudeur et peut être utilisée à un guichet automatique (mais pas uniquement) qui devient ainsi un point de fraude.

- Une carte authentique ou falsifiée peut être utilisée par un malfaiteur pour des retraits d'espèces. Les données copiées sur une carte falsifiée - carte de téléphone ou bancaire - , tout comme le code confidentiel, ont pu être obtenus ailleurs par usurpation d'identité.

En Europe, le Royaume-Uni est un haut lieu de ce type de fraude, et plus spécifiquement du *skimming*. En 2005, le *card skimming* a, pour la première fois, baissé de 34 % pour atteindre le chiffre de 96,8 millions de livres sterling, soit environ 174 millions de dollars US. Par ailleurs, les malfaiteurs professionnels ont été longtemps actifs en Amérique du Sud.

Quel est dès lors le coût global de la fraude aux guichets automatiques ? Il se détaille en deux parties. D'une part, les pertes sèches et, de l'autre, les coûts liés à la fraude. Ceux-ci incluent les pertes réelles, les frais d'émission d'une nouvelle carte, de changement de code confidentiel, la remise en état du guichet et le manque à gagner encouru

tant au niveau des transactions que des frais et des commissions pendant la période d'inactivité de la carte. D'autre part, moins facile à chiffrer mais plus important, l'impact potentiel sur le consommateur.

L'évaluation du risque parle d'elle-même. On sait que les guichets automatiques constituent le véhicule bancaire le plus utilisé au monde, puisque 60 à 80 % des transactions financières traditionnellement effectuées en agence s'y déroulent désormais.

Les mesures antifraudes

Diverses contre-mesures permettant de lutter contre la fraude peuvent actuellement être mises en place pour sécuriser le réseau et protéger l'utilisateur. De multiples technologies et services basés sur une expérience et un savoir-faire touchant aux méthodes criminelles et frauduleuses à travers le monde peuvent être adaptées aux exigences individuelles des exploitants de guichets automatiques.

Voici un bref aperçu de certaines de ces mesures : premièrement, la conformité aux normes. L'intérêt du secteur pour la technologie à puce et l'EMV va certainement mettre à mal la fraude aux cartes bancaires.

Deuxièmement, apparaissent les cartes sans contact à côté des cartes traditionnelles. Rien qu'aux États-Unis, on compte déjà quelque 17 millions de cartes sans contact. À l'instar des cartes conventionnelles, celles-ci bénéficieront à terme de la norme EMV pour assurer une sécurité et une interopérabilité globales.

Ensuite, la technologie sans contact a déjà connu une forte croissance dans la grande distribution et les transports.

Conscients que cette évolution constitue un pas important dans la conquête du marché des paiements qui s'effectuent actuellement en espèces, les émetteurs de cartes encouragent les clients à y recourir. Des initiatives intersectorielles vont également stimuler l'utilisation des technologies sans contact, qui paraissent particulièrement attrayantes alors même que le secteur cherche à encourager le recours aux cartes de paiement, et qui offrent à leurs utilisateurs des avantages concrets combinant confort et rapidité. Un rapport du groupe Aite montre que CVS, grande chaîne de drugstores aux États-Unis, a découvert qu'une transaction sans contact dure en moyenne 12,5 secondes, contre 26,7 secondes pour une transaction par carte de paiement à bande magnétique et à contact, et 33,7 secondes pour un achat payé en espèces.

En termes de sécurité, le fait que la carte ne quitte plus la main de l'utilisateur élimine les fraudes traditionnelles mentionnées plus haut. D'autres questions de sécurité restent d'actualité, comme la nécessité de garantir la conformité aux normes.

La même étude montre que dans les magasins CVS, la valeur d'un achat moyen avec paiement sans contact est actuellement 20 % plus élevée que celle d'un achat payé en espèces. L'enjeu sous-jacent consiste bien entendu à capter l'ensemble des petits achats (en liquide), qui représente une part importante des transactions. Ainsi, 86 % des paiements effectués dans les points de vente européens s'effectuent-ils en billets ou espèces, pour des montants variant, au Royaume-Uni, entre 2 et 20 euros dans 42 % des cas.

Selon Data monitor, ce marché est estimé à 226 milliards de dollars US. Fin 2005, Frost & Sullivan estimaient à 15 000 le nombre de détaillants aux États-Unis qui acceptaient les paiements par carte Visa sans contact, et à 25000 le nombre de détaillants qui acceptaient le paiement par PayPass MasterCard. Quelque 4,3 millions de cartes PayPass sont aujourd'hui en circulation. L'adoption massive de la technologie sans contact par les détaillants, les marchands et les consommateurs aux États-Unis engendre un intérêt croissant pour les paiements par carte sans contact.

L'attitude des consommateurs

Afin de mieux appréhender la manière dont le consommateur perçoit la sécurité des guichets automatiques face à l'augmentation des fraudes, NCR a commandité une étude indépendante sur les attitudes des consommateurs dans des zones clés à travers le monde. Globalement, lorsqu'on leur demande de décrire les guichets automatiques, 73 % des consommateurs américains les qualifient de pratiques, 63 % les trouvant en outre faciles à utiliser. Un nombre appréciable de consommateurs américains (39 %) sont au courant de l'ajout de pièges, et 34 % ont entendu parler d'au moins un vol de données commis dans le cadre d'un paiement chez un commerçant à des fins de fraude au guichet automatique. Les consommateurs se disent ainsi inquiets à l'idée d'utiliser ce type de canal, même s'il est intéressant de constater que 19 % d'entre eux ne partagent toujours pas ce sentiment. Les consommateurs doivent être

informés des risques, ainsi que des contre-mesures les plus adéquates à adopter pour protéger leur code confidentiel et leurs coordonnées bancaires.

Interrogés sur une éventuelle adaptation de leur comportement, 68 % des consommateurs conscients des fraudes aux guichets automatiques ont répondu ne pas avoir changé leurs habitudes, tandis que 32 % ont avoué utiliser ce canal moins souvent qu'auparavant.

Une étude menée en Australie montre que 92 % des consommateurs se sentiraient plus rassurés s'ils savaient que les guichets automatiques intègrent des dispositifs anti-fraudes. De quoi faire réfléchir les banques, qui voient l'intérêt à promouvoir auprès de leurs clients les mesures de sécurité prises en la matière.

Fraude à la carte bancaire « Mieux vaut prévenir que guérir »

Jean-Michel SCHNEIDER Directeur commercial ACI Worldwide

L'identification du « point faible », c'est-à-dire les emplacements où se produisent les piratages, est une méthode novatrice pour la prévention des fraudes à la carte bancaire.

La fraude à la carte bancaire, et en particulier le piratage en magasin (skimming), est l'un des problèmes auxquels certaines banques européennes doivent encore faire face. Comme l'ont constaté les banques les plus novatrices, l'identification du « point faible » (point of compromise ou POC) est d'une grande importance dans la lutte contre les fraudes à la carte bancaire. Il est désormais clair que cette identification doit être utilisée plus largement et se voir attribuer davantage d'importance.

Plus de 4571 fraudes par skimming ont été enregistrées en 2006. Pour les banques d'Europe, elles se sont traduites par une perte dépassant les 305 millions d'euros. Pour contrer cette tendance croissante, l'idéal serait que les banques puissent identifier dans leur clientèle les cartes les plus exposées aux fraudes, et agir avant qu'un problème ne se produise. Ce scénario peut paraître utopique, mais il n'est pas irréalisable. Il existe déjà des solutions qui permettraient aux banques de reprendre le contrôle et de battre les fraudeurs à leur propre jeu.

La détection du POC est la principale méthode utilisable pour la prévention des fraudes à la carte bancaire. Le POC est le lieu où se

produit le piratage des informations concernant la carte (numéros et codes), dans le but de soutirer de l'argent au compte. Il fait toujours référence à un terminal; si le piratage s'est produit en plusieurs points chez le même marchand, on parle de plusieurs POC au même emplacement.

Prévenir plutôt que réagir

L'identification des POC est tellement capitale qu'elle permet aux institutions financières de dégager les tendances et de définir des règles en fonction des emplacements où se produisent les piratages. Cependant, l'intérêt majeur des POC n'apparaît que lorsqu'ils permettent d'identifier les possibilités de fraudes assez tôt pour que la banque puisse prendre des mesures préventives afin de protéger les cartes à risques avant le vol. Dans ce cas, la détection des POC et l'application de contre-mesures peuvent réduire de plus de moitié les pertes par incident, avec un minimum d'efforts.

Identification des POC

Pour identifier les POC, la banque doit disposer d'un nombre suffisant de cartes qui ont subi des transactions frauduleuses confirmées. Si le nombre de cartes est trop faible,

l'identification est moins certaine, mais un POC peut souvent se localiser avec juste deux ou trois cartes. Les cartes piratées apportent des informations très utiles sur l'historique des dépenses, et l'existence d'un point d'achat commun devrait commencer à se dégager. Il faut que ce point précède la première transaction frauduleuse, et que toutes les cartes aient été utilisées au même emplacement, sur le même terminal et dans une même période. Plus les dates d'achat sont éloignées, plus la probabilité est faible qu'il s'agisse du vrai POC.

Que faire après une identification ?

Lorsque, pour plusieurs cartes, un emplacement commun et une même période ont été identifiés, il faut déterminer quels sont les autres titulaires) de cartes soumis au même risque, en appliquant la «fenêtre de piratage ». Cette fenêtre est la période qui va de la première à la dernière transaction de carte sur le POC considéré. Elle s'allonge si, pour d'autres cartes, de nouvelles transactions frauduleuses apparaissent. À partir de cette fenêtre, il faut interroger la base de données des transactions de la banque, pour connaître les autres cartes qui ont été utilisées sur le même terminal et dans cette même période.

Bloquer ou ne pas bloquer les cartes à risque ?

Une fois qu'on a obtenu la liste des cartes à risques, il faut décider de l'action à entreprendre. À ce moment, les banques hésitent souvent entre l'impact sur le client et la prévention des fraudes. Il est clair qu'un plus

grand nombre d'actions préventives impliquera davantage de clients. Les banques ont cependant plusieurs possibilités, avec des impacts différents. Selon l'emplacement du POC, la banque peut choisir de « bloquer » ou de « surveiller » les cartes à risques ou bien de ne rien faire ... Si le POC se trouve dans une chaîne de vente à hauts risques, où les fraudes confirmées sont fréquentes, la banque peut décider que bloquer les cartes et les renouveler limitera l'impact sur le client. Au contraire, si le POC n'entre pas dans une catégorie à hauts risques, ou que le nombre de cartes impliquées est insuffisant pour établir une certitude, la banque peut choisir de simplement surveiller les cartes à risques. Toute nouvelle activité sur ces cartes sera considérée comme suspecte et rapportée à l'équipe anti-fraude.

Utiliser les bons outils

Les méthodes mentionnées plus haut peuvent avoir un impact considérable sur les pertes résultant des fraudes. En revanche, elles peuvent aussi augmenter la charge de travail du personnel. L'identification des POC et l'initiation d'actions sur un grand nombre de cartes peuvent s'avérer difficiles et lourdes si l'on utilise des procédures manuelles. La seule façon d'identifier les POC et de les gérer correctement est de faire appel à un outil de gestion des risques conçu dans ce but. Une autre possibilité est d'utiliser une solide suite de gestion des risques, intégrant la fonction POC en standard. L'interface donne accès aux alertes identifiées et générées automatiquement par le système, dès qu'il détecte un POC probable. Le système affiche le POC et une liste des

cartes «à risques », afin que le responsable puisse les analyser. Ensuite, lorsque la décision est prise sur les actions à entreprendre, le système permet d'agir rapidement sur une ou plusieurs cartes. En quelques clics, le responsable peut placer une « surveillance » sur les cartes considérées moins risquées, et « bloquer » les autres. Les cartes à surveiller sont placées automatiquement dans une liste qui peut être consultée lors de l'écriture de règles. Les solutions les plus puissantes peuvent également consulter les fraudes des marchands. Ainsi, les emplacements reconnus pour des actions frauduleuses sont renvoyés dans le système de l'émetteur, pour identifier automatiquement les cartes à risques. Pour combattre les malversations futures, il est essentiel de pouvoir introduire des contre mesures à partir de données exactes sur les tendances des fraudes.

Les institutions financières rencontrent actuellement plusieurs problèmes. La sécurité est l'un d'eux, notamment pour les fraudes à la carte bancaire, mais c'est aussi l'un des domaines importants pour la compétitivité à long terme des banques. Elles devront toujours ménager un équilibre entre l'impact sur le client et la prévention de fraudes, mais comme le dit le proverbe, « mieux vaut prévenir que guérir ». Pour préserver ou regagner la confiance et la fidélité de leurs clients, les banques d'Europe devront de plus en plus appliquer cet adage dans le cadre de leurs stratégies de sécurité.

Dématérialisation : L'e-administration lorgne vers les entreprises

Bruno Texier

Archimag n°211 / février 2008

L'Etat étoffe son offre de services électroniques dédiés aux professionnels. Plates-formes de dématérialisation, activités de tiers de confiance, la course est lancée.

Aux yeux de nombreux observateurs, l'État traîne une réputation de mammoth incapable de s'adapter aux mutations contemporaines. Pourtant, s'il est un domaine où il fait preuve de réactivité, c'est bien celui de la dématérialisation. Qu'on en juge : déclaration d'impôts par internet, télépaiement de la TVA, carte Vitale 2, numérisation des actes authentiques, plan d'action et d'administration électronique (Adèle), création de l'agence du patrimoine immatériel de l'État (Apie), réformes menées par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) ... Autant d'initiatives marquant la volonté d'inscrire le service public dans l'univers des technologies de l'information.

Cette démarche ne se limite d'ailleurs pas aux liens entre l'État et ses administrés. Lors du salon Dématérialiser 2007, tenu au mois de décembre à Paris, l'Imprimerie nationale a présenté le réseau Sakarah, une plate-forme de dématérialisation des relations à la fois intra et inter-entreprises ainsi qu'entreprises-administrations.

Certains s'étonneront de voir cette institution, fondée en 1538 par François 1^{er}, agir dans le domaine de la dématérialisation. «*Nous intervenons en tant que tiers de confiance* », précise Yves Pécaud, directeur administratif et financier du groupe Imprimerie nationale.

« *Cette plate-forme d'échanges propose des services de gestion collaborative d'informations dans les domaines commerciaux, comptables et financier* », poursuit Vincent Dreux, le responsable des contrats et factures électroniques.

Quatre milliards de factures

Sakarah, du nom de la célèbre pyramide égyptienne à degrés, est accessible en mode ASP, soit par internet soit par liens directs avec les systèmes d'information des utilisateurs. Les clients accèdent à leur compte et peuvent connaître le statut de leurs factures ou de tout autre document professionnel : contrats, règlements, gestion de la preuve, archivage, formulaires.

« *Près de quatre milliards de factures sont produits par an dans notre pays ! Les entreprises perdent jusqu'à 30 %*

de leur temps en raison du déficit d'informations sur les factures; les directions financières des entreprises sont très demandeuses de prestation de dématérialisation proposées par des tiers de confiance», souligne Vincent Dreux. Il leur en coûtera de quelques centimes d'euros à un euro par document selon le nombre de pièces consultées.

Le groupe Imprimerie nationale ne s'est pas aventuré seul pour mener à bien le projet Sakarah, entré en mode production à la fin 2007.

Plusieurs partenariats ont été établis : technologiques d'abord avec des acteurs tels que Adobe et Sterling Commerce par exemple; partenariats métier ensuite dans les domaines de la numérisation et de la saisie, de l'édition et de l'archivage. Au 31 décembre 2007, 42000 comptes avaient déjà été ouverts; le Groupe ambitionne d'être « en 18 mois le leader français des traitements collaboratifs et devenir en 3 ans le leader européen de ce secteur par extension du réseau Sakarah dans les États membres ».

Valeur juridique élevée

Autre institution étatique à investir les services de confiance numérique, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) s'est lancée depuis 2002 dans le projet Fast (Fournisseur d'accès sécurisé transactionnel), une plate-forme technologique de transmission électronique sécurisée. Opérationnel depuis 2006, Fast permet une dématérialisation des échanges de tous types de

documents présentant une valeur juridique ou financière élevée. De nombreuses prestations sont proposées : signature électronique, chiffrement des données, création de preuve de télétransmission, archivage électronique. Les clients peuvent y accéder par leur système d'information et par internet.

Fast a par ailleurs contribué au programme Hélios, démarré en 2005 par le Trésor public, pour moderniser son système de gestion informatique des collectivités locales; à la clé, une application unique permettant à ces dernières d'envoyer leurs pièces justificatives à l'antenne locale du Trésor public avec toute la valeur probante requise.

Parmi les services complémentaires, notons une fonction d'archivage électronique légale développée par CDC Arkhinéo, une autre filiale de la CDC.

Les collectivités de toute taille peuvent choisir entre deux tarifications : la première est une licence ouvrant un accès illimité à la plate-forme; la seconde se présente sous la forme d'un abonnement mensuel variable selon le type de collectivité, son volume d'activité et le nombre de services métier auxquels la collectivité a souscrit. En effet, Fast propose une série de services métier parmi lesquels le contrôle de légalité, c'est-à-dire une procédure par laquelle le préfet s'assure de la conformité légale des

décisions prises par les collectivités. À titre d'exemple, une commune de moins de 500 habitants devra déboursier moins de 300 euros par an pour ce service. Une commune de 90000 habitants devra quant à elle payer 3000 euros par an.

Grand public

Les plates-formes Sakarah et Fast intéressent en premier lieu les entreprises et les collectivités, mais les pouvoirs publics souhaitent proposer au grand public un nombre toujours plus important de services numériques. Dès 2009, le portail Mon.service-public.fr facilitera les démarches administratives. Un coffre-fort électronique permettra à chacun d'y déposer des données personnelles ainsi que des pièces justificatives dématérialisées.

Management de l'e-mail, nouvelle voie pour le contenu

Guillaume Nuttin

Archimag n°212 /mars 2008



L'e-mail constitue de loin l'application la plus utilisée sur internet. Son management soulève des enjeux majeurs et multiples. En termes de gestion de contenu d'abord, puisqu'il est de plus en plus intégré comme document à valoriser et, s'il bénéficie de l'apport des technologies émergentes, il a aussi à faire face à la montée en puissance des outils sociaux. Côté archivage électronique également, devant s'adapter aux problématiques légales et de stockage. Pour le CRM enfin, dans la mesure où il demeure un biais marketing fondamental. Avis d'experts et retours d'expérience en illustration.

Difficultés et solutions : Un e-mail repensé pour la gestion de contenu

Voilà un outil né de la première heure d'internet qui prouve et multiplie son utilité au-delà des modes.

Ses applications professionnelles poussées exigent la mise en place de dispositifs pour lutter contre l'infobésité et le manque de structuration, puis pour s'adapter aux exigences de conformité légale et réglementaire.

Près de 90 milliards d'e-mails échangés en 2007,... dans les entreprises, plus d'un milliard d'adresses électroniques professionnelles ... Les courriels sont de dignes représentants de l'infobésité tant stigmatisée. Courriers non lus et pièces jointes laissées pour compte constituent une belle surcharge informationnelle, sans parler des pourriels (spams), représentant près de deux tiers des messages électroniques circulant sur la planète.

Comme le soulignait en novembre 2006 le troisième symposium de la Haute école de gestion de Genève, intitulé Comment maîtriser la surabondance d'information dans votre cadre professionnel, 90 % de la communication des organisations est électronique; mais la plupart de ce contenu n'est pas géré. Gérer les courriers électroniques - et même les manager, enrichissant la démarche des nuances de pilotage et de retour sur investissement - répond une nécessité impérieuse dont la mise en œuvre est aujourd'hui une réalité pour un nombre croissant d'entreprises.

Solutions hétérogènes

Pour autant, gérer les e-mails d'une organisation ne rentre pas dans le cadre d'un projet unique. Réalité complexe, cette action relève de trois grands types d'enjeux : la dimension gestion de contenu d'abord, les problématiques de systèmes d'information et de stockage, et enfin une dimension CRM. L'e-mail n'est pas considéré comme une problématique de Ged prioritaire par une majorité d'utilisateurs, mais il est intégré en tant que contenu dans un nombre croissant de solutions d'ECM, et capturé dans le référentiel de contenu au même titre que les documents électroniques produits par l'organisation, les documents papier numérisés et les fax. Il n'en reste pas moins que les solutions du marché témoignent d'une réelle hétérogénéité. Le choix est vaste entre couverture de l'ensemble du périmètre fonctionnel de gestion d'e-mail ou spécialisation dans un aspect précis de leur gestion -l'archivage, par

exemple -, gestion de l'email uniquement ou prise en charge de l'ensemble des flux entrants, courrier y compris, fonctionnalité d'une Ged ou solution dédiée. La tendance est même à l'intégration de fonctionnalités avancées au sein des logiciels de messagerie : « Ils présentent de plus en plus d'outils intégrés, permettant notamment de réaliser de l'archivage électronique, explique Laurent Bayerlet, ingénieur avant-vente d'EMC; Microsoft et Lotus ont développé de telles applications pour leur toute dernière version d'Outlook et de Notes ».

En quête de structuration

En tant que contenu comme un autre, l'e-mail bénéficie de l'apport des technologies émergentes et plus précisément celles de l'ingénierie linguistique et sémantique appliquées aux moteurs de recherche. Ces technologies permettent de le traiter à la manière d'un document structuré, ou presque [voir retour d'expérience ADBSLingway]. Justement, n'existe-t-il pas d'alternative structurée aux e-mails, permettant d'intégrer automatiquement les données collectées dans une base gérée par la solution d'ECM? Les formulaires que l'on voit fleurir dans les rubriques contact des sites web en constituent un exemple. L'outil Forms Manager d'IBM avec des formulaires électroniques dont les champs sont directement connectés aux applications de gestion de contenu et la solution Infopath Forms de Microsoft Sharepoint 2007 générant des e-forms à remplir dans un navigateur courant se distinguent

dans un rapide tour d'horizon du marché.

L'archivage, question clé

Avec un marché de plus de deux milliards d'euros en 2008 et plus du double prévu pour 2010, l'archivage électronique constitue le deuxième axe structurant la gestion des e-mails. Deux raisons expliquent que l'archivage représente un enjeu majeur en terme de management des courriers électroniques : l'encombrement des serveurs et la problématique légale et de conformité réglementaire. La première découle directement de l'utilisation inflationniste des mails dans les organisations, souvent couplée à l'envoi en pièce jointe de fichiers bureautiques pesant plusieurs mégaoctets.

François Provost, directeur Europe et Afrique du Sud de GFT Solutions, équipant Land Rover et Deutsche Bank avec son logiciel Inboxx, résume le principe de la solution proposée: « Un mail de 5 mégaoctets est remplacé dans la messagerie de l'utilisateur par un lien dynamique de 2 kilo octets. Le mail est archivé et optimisé sur une baie de stockage, mais reste accessible de façon transparente pour l'utilisateur. Qui du coup bénéficie d'une Bal illimitée ». Une telle solution est accompagnée dans la quasi-totalité des offres du marché par un moteur indexant en texte intégral le corps du mail mais aussi ses pièces jointes, permettant un gain de temps ainsi que de ressources dédiées à l'administration de la messagerie. Si François Provost estime que le déploiement d'une telle solution

permet de diviser par deux les besoins en ressources, le vrai bénéfice réside surtout dans la traçabilité : « La vraie question est: quel est le coût de la perte d'un e-mail stratégique? ». Interrogation qui nous amène au deuxième versant de l'archivage des courriers électroniques, la problématique légale.

Juste un exemple : mars 2007, Intel, incapable - pour cause de courriers électroniques supprimés - de fournir certains éléments au cours d'un procès l'opposant à AMD, s'est vu imposer un ultimatum d'un mois pour produire en détail son plan de conservation des e-mails. Comme l'explique, en faisant référence à Bâle II en Europe et Sarbannes-Oxley aux États-Unis, Stephen Pao, vice-président de la gestion des produits chez Barracuda Networks, « des changements récents au sein des environnements juridiques et réglementaires ont accru de manière considérable la nécessité de conserver des courriers électroniques pour des recherches et extractions ultérieures, même pour les petites entreprises ». La Communauté européenne préconise pour toutes les entreprises de plus de cinquante salariés l'archivage d'e-mails.

Externalisation, certificats, pérennité

Externalisation des serveurs sécurisés ou hébergement dans les locaux de l'entreprise, le débat n'est pas près de s'achever. Le pivot de la controverse se trouve dans les mentalités : laisser la gestion de l'archivage des mails à un prestataire professionnel est davantage sécurisant pour certains, plus risqué pour d'autres. « Toujours est-il, nous explique Olivier Demilly, délégué

général adjoint de Chambersign, que le mail est, légalement, présomption de preuve. Il suffit de produire le même mail modifié devant un tribunal pour annuler son effet. Il est nécessaire aujourd'hui de disposer d'une solution de certification électronique référencée, avec une valeur juridique garantissant l'intégrité et l'identité du mail ».

Il existe un cheminement chronologique dans les bonnes pratiques en terme de gestion d.e-mail : garantir son intégrité et son identité, notamment grâce à une solution de certificat, puis en assurer la pérennité. L'offre du marché d'archivage des e-mails s'est homogénéisée: de plus en plus modulaires et pluggables rapidement sur les applications de messagerie, les solutions se caractérisent par un déploiement court et aisé, avec des prix - en mode hébergé ou à la licence - débutant autour de 5000 euros. De fait, les entreprises effectuent spontanément

L'archivage de leurs courriers électronique, pour des raisons, nous l'avons vu, de stockage et de réglementation, mais aussi de rationalisation documentaire, « solutionnant ainsi, explique Laurent Bayerlet d'EMC, le problème d'une donnée de type mail communément éclatée entre serveurs de messagerie, serveurs de fichiers et postes de travail».

Levier marketing

Notamment en raison de l'explosion du spam [voir encadré], on est sorti de l'époque béate où l.e-mail présentait toutes les qualités. Mais il continue à représenter un levier marketing majeur. Selon Jimmy Barens, président

REPERES N°18/ NTIC-GRH

de l'Aproged, au cours de l'édition 2007 du Forum des acteurs du numérique, « on est dans un mode de mixité légitime des supports, chacun a ses avantages dans la relation client. D'ailleurs, la production d'information papier n'a jamais été aussi importante depuis l'émergence de la PAO ». Toujours est-il que, selon une étude du cabinet Forrester, les dépenses en e-mailing au Royaume-Uni, en Allemagne et en France devraient atteindre 1,4 milliard d'euros en 2012 (3). L'offre des éditeurs suit logiquement la demande et sa principale tendance est, pour les plates-formes de gestion des courriels entrants, à l'intégration automatique directement dans le SI de certaines données des emails [voir retour d'expérience Novalis-Akio].

Les technologies sémantiques sont elles aussi mises à contribution dans le cadre de projets comparables [voir retour d'expérience ADBS-Lingway]. L'éditeur Sinequa, qui équipe l'outil de gestion d'e-mails entrants d'Eptica, concurrent d' Akio, explique: « Notre solution permet, grâce aux technologies d'extraction d'entités, de repérer dans un e-mail des données comme les personnes citées et les fournisseurs, facilitant le classement automatique ».

Alternatives très partielles, avenir sûr

La déferlante du web 2.0 engendre une alternative aux courriers électroniques avec les flux RSS et les outils sociaux, wikis et blogs pour l'essentiel. De grands comptes comme Nokia, Microsoft et Cisco ont ainsi recours à

un blog pour diffuser leurs communiqués de presse.

Présentant les avantages de traiter une seule fois le contenu, de désengorger les boîtes e-mail et d'être en opt-in total, ce procédé présente un inconvénient, et de taille : pour y avoir accès, il faut en avoir connaissance. De même, l'utilisation des fils RSS semble permettre de s'affranchir de l'inscription aux newsletters. Seulement voilà, la plupart des agrégateurs –logiciels permettant de rassembler, résumer et lire les flux –, afin de prévenir l'internaute de la mise à jour du site qu'il a ajouté à ses favoris ... lui envoie une alerte e-mail! Force est de constater que le courrier qui détient le privilège du push - ne trouve pas dans les outils du web 2.0 de remplaçant satisfaisant. Bien plus, les réseaux sociaux ne peuvent s'en passer : pour créer un compte Facebook, par exemple, il est nécessaire de fournir une adresse électronique. Laissons conclure sur ce point Max Kalehoff, analyste chez Media Metrix : « L.e-mail constitue encore, et de loin, la plate-forme sociale la plus pratique et la plus utilisée ».

Le mot de la fin pour Julien Flandrois, directeur marketing et commercial de KB Crawl. Dans un domaine non directement concerné par la gestion des courriels, il embrasse d'un regard transversal la question : « Nos solutions alertent l'utilisateur quand un changement de contenu intervient sur le site veillé grâce à un e-mail automatique. Au moment de leur conception, au début des années 2000, nous nous étions interrogés sur la problématique de saturation par les

courriels mais leur utilisation n'a jamais été vraiment remise en cause ». L'e-mail a encore de beaux jours devant lui, alors autant mettre les moyens en œuvre pour bien le gérer.

Logiciels d'archivage électronique : Réponses des archiveurs et des éditeurs

Patrick Brébion

Archimag n°213/ Avril 2008

L'électronique est l'avenir de l'archivage.

Toute entreprise doit se poser cette question et chercher des réponses chez les prestataires. Du respect de la norme d'archivage électronique Z42-0 13 à la signature intégrée, elle doit fixer son niveau d'exigence.

L'offre de logiciel d'archivage s'est largement... étoffée ces derniers temps. À côté des spécialistes de l'archive numérique, les acteurs historiques qui ne donnaient que dans le papier ont ajouté des services numériques à leurs offres. Éditeurs de logiciels de gestion de contenu, d'outils de Ged, spécialistes de l'édition, etc., nombreux sont les autres qui ont enrichi leurs offres d'un module ou d'un logiciel dédié à la gestion des archives. Si elle ne facilite pas la sélection, cette hétérogénéité présente tout de même un avantage. La quasi-totalité des environnements techniques et des fonctionnalités est présente chez un fournisseur ou un autre.

Richesse fonctionnelle

Les solutions proposées sont loin de couvrir le même périmètre fonctionnel. Si l'archivage implique une reprise d'un existant papier ou la numérisation, les possibilités des logiciels en termes d'OCR, de Lad-Rad et d'ICR (reconnaissance d'écriture manuscrite) sont différentes d'une solution à l'autre. Même constat en ce qui concerne les possibilités

d'intégration avec les autres logiciels du système d'information, en particulier avec les ERP (entreprise ressource planning). Les éditeurs annoncent des possibilités illimitées d'interfaçage ... avec un coût conséquent sauf pour les connecteurs clés en mains déjà développés. Le type de document à archiver déterminera le type de solution. Pour respecter des critères professionnels ou réglementaires, certaines classes de documents nécessitent des fonctions de workflow et d'archivage probant. Autre point discriminant, si la gestion du papier reste une tâche importante, le choix d'un logiciel capable de centraliser la gestion des archives par ses capacités de records management s'impose. Attention à vérifier que ces capacités découlent d'une intégration dans le logiciel et non d'un partenariat entre deux éditeurs.

Contraintes techniques et financières

Si le choix se porte sur des logiciels, le type d'environnement supporté demeure une contrainte. Nombre de logiciels ne supportent que Windows ou Exchange comme serveur de

messagerie. Mutualisation des moyens techniques oblige, l'appel aux spécialistes en ligne devrait s'avérer moins onéreux. Une hypothèse pas forcément reflétée par la réalité des tarifs. Ces derniers dépendent souvent de plusieurs paramètres, volume bien sûr, mais aussi nombre d'accès aux documents. Le contexte légal et réglementaire pousse également la dématérialisation mais n'implique pas l'utilisation d'une technologie en particulier. Conséquence, les différences entre les techniques de sécurisation mises en œuvre - par exemple, signature purement logicielle ou à partir d'un support physique - jouent sur les tarifs mais pas sur la limpidité de l'offre. Les grilles tarifaires proposées rendent difficiles les comparaisons entre une solution d'achat de licence et une version complètement externalisée. Les causes de ce manque de maturité sont claires. La plupart des entreprises continuent à archiver sur papier. Si la mutation est en cours, l'archivage électronique n'a pas encore

détrôné son aîné. Et pour archiver des documents électroniques, l'achat de logiciels sous forme de licence peut demeurer la solution la plus rentable et, surtout, la plus simple à budgéter.

Tableau de sélection

Les informations présentées dans le tableau ci-après reflètent des informations générales sur les éditeurs et leurs logiciels ou offres d'archivage. Ce guide d'achat a d'abord pour vocation de positionner le type d'acteur. En particulier, en plaçant l'activité archives par rapport à l'activité principale de chaque éditeur ou prestataire. Mettre sur la même page Maerys, petit éditeur open source ou Asphère, filiale de La Poste spécialisée dans le traitement industriel de documents, peut surprendre. Les deux solutions répondent, au moins partiellement, aux mêmes besoins. La deuxième partie porte sur les fonctionnalités décrites de façon globale.

Où va le travail ? Il ne suffit pas d'être manager pour manager

Eric Delavallée

L'Expansion Management Review n°123, Hiver 2006

RIEN NE SERT DE COURIR APRÈS LE PROFIL IDÉAL, IL FAUT SAVOIR COMMENT TRANSFORMER EN MANAGERS LES COLLABORATEURS QUI ONT DES RESPONSABILITÉS MANAGÉRIALES.

Pour devancer ses concurrents, il ne suffit pas de produire vite et bien, ni de se positionner de manière judicieuse sur les marchés. Il faut également décliner la stratégie en objectifs opérationnels, organiser le travail de manière efficiente, évaluer les résultats obtenus ... Bref, il faut manager. Aujourd'hui, le management est aussi source d'avantage concurrentiel; le manager devient une ressource humaine digne d'investissement et le développement managérial un volet à part entière de la GRH.

Si, à coup de chartes et référentiels, les entreprises sont à la recherche du manager idéal, celui-ci reste une abstraction, souvent un modèle inatteignable. Mais aussi un arbre qui cache une forêt, car, à force de courir en vain après cet idéal, les entreprises oublient l'essentiel : on peut être en situation de management et ne pas manager. La véritable question n'est pas : quel est le profil du manager idéal ? Mais : comment faire en sorte qu'une personne en situation de management devienne manager ?

que fait le manager ! Nous voilà bien avancés. Tout questionnement sur le manager nécessite une interrogation préalable, même succincte, sur le management.

Le terme management a probablement la même racine latine que ménagement, mot français du XVIème siècle, dérivé de ménager qui signifie disposer, régler avec soin et adresse, précise le Petit Robert. Son étymologie est plus claire que sa signification actuelle. Il est en effet employé à présent de multiples manières : pour qualifier une activité professionnelle (les managers font du management), un ensemble de personnes (à propos de sa garde rapprochée, le directeur général ne parle-t-il pas de son management ?), un corpus de connaissances ou encore des techniques. Utilisé seul, il est aussi accolé à d'autres : management des compétences, des stocks, du changement, par projet ... voire «enrichi» de divers attributs ou épithètes comme situationnel, participatif, transverse, global. ..

Du travail la performance

Le manager fait du management. Et le management, alors, qu'est-ce donc ? Ce

Les points forts

Bien des managers, en particulier dans les entreprises françaises, ne managent pas grand-chose.

Car on ne s'institue pas manager, on le devient, et ce cheminement ne repose pas seulement sur l'acquisition de connaissances et de techniques, c'est surtout un processus de transformation psychologique.

Cet apprentissage se nourrit d'abord de l'expérience, mais celle-ci ne suffit pas. Il lui faut un accompagnement qui lui permette une interrogation fructueuse sur sa pratique.

La liste pourrait être poursuivie sur plusieurs pages sans épuiser le sujet. Une chose est sûre, la profusion témoigne d'abord de la confusion.

Le terme est tellement galvaudé qu'on oublie l'essentiel: le management est une fonction qui vise à transformer du travail en performance. En effet, nous en avons tous fait l'expérience, si on peut difficilement être performant sans travailler, on peut très bien travailler, même beaucoup, sans être performant. Les services les plus efficaces ne sont pas forcément ceux où l'on fournit le plus d'efforts. Dans certains, on s'agite beaucoup pour un résultat médiocre, des prestations dont l'utilité ou la qualité sont insuffisantes au regard de dépensée. Par exemple, les rapports en tout genre que les destinataires ne lisent pas sont légion. Les réunions où chacun se doit d'être, qui s'éternisent mais n'aboutissent pas, n'ont rien d'exceptionnel. Certains rituels professionnels demandent du temps et

de l'énergie pour seulement « faire tourner la machine ».

Faire faire et performance : deux mots clés au cœur du management. Dans un groupe d'individus, au-delà d'une certaine taille, à partir d'un certain volume d'activité ... il vaut mieux un « barreur » qu'un « rameur » supplémentaire: la performance obtenue est meilleure. Le problème n'est pas propre à l'entreprise. Deux amis organisent une fête pour l'anniversaire d'un troisième : l'un s'occupe des plats et de la boisson, l'autre de la salle, des invitations et de la musique. Pour se coordonner, ils se rencontrent régulièrement. Mais que se passe-t-il dans le cas d'une fête plus importante à l'organisation de laquelle participent non plus deux mais dix amis ? Assez rapidement l'un d'eux se charge de répartir le travail entre les neuf autres, de le coordonner et de contrôler qu'il est correctement réalisé. Sinon, il y a un risque non négligeable que personne ne s'occupe des disques, que les convives aient beaucoup trop à boire et pas assez à manger.

Le management n'est pas né avec l'organisation scientifique du travail au début du xxe siècle, comme on le croit trop souvent. Non, Frederick Taylor n'est pas l'inventeur du management ! Ce dernier remonte à la nuit des temps. Les textes sumériens, grecs, romains ou égyptiens en portent des traces. Le management est concomitant à l'action collective finalisée. Dès que plusieurs personnes se sont réunies pour produire un résultat qu'elles ne pouvaient atteindre séparément, dès que des individus se sont rassemblés pour obtenir une performance

supérieure à celle de chacun pris isolément, le besoin de management est apparu. Le sujet est déjà d'actualité deux mille ans avant Jésus-Christ, lors de la construction des pyramides en Egypte.

Le manager idéal, une licorne

Le manager transforme le travail de ses collaborateurs en performance. Comment remplit-il cette fonction ? En effectuant des opérations (planifier, organiser, animer et contrôler), proposent certains, en tenant des rôles (relationnels, informationnels, décisionnels), expliquent d'autres. Y a-t-il plusieurs manières de manager ? Incontestablement ! Depuis les travaux de l'université du Michigan dans les années 50, on différencie les styles de management selon deux axes : l'importance que le manager accorde aux tâches à réaliser d'une part, celle qu'il attache aux relations humaines d'autre part. Un style est dit directif quand le manager se concentre beaucoup sur les tâches, peu sur les relations. Il est dit convivial dans le cas contraire.

Le profil du manager idéal, celui que les entreprises recherchent, celui auquel aspire chaque personne en situation de management, a évolué au cours du temps. Il est d'abord associé à un style de management en particulier. Le manager idéal est celui qui fait tout à la fois : il valorise beaucoup les tâches et, en même temps, les relations. Par la suite, le management sera perçu comme contingent : chaque style est plus ou moins adapté à un contexte particulier, aucun n'est meilleur dans l'absolu ; le manager idéal devient alors celui capable de changer de style au

gré des situations. L'idéal n'est plus un style en particulier, mais la capacité à en changer, indépendamment de toute prédisposition personnelle, évidemment.

Le manager idéal, quel que soit son profil, est une licorne, qui n'existe que dans la mythologie. Dans la réalité, les vaches ont des cornes, pas les chevaux. Ce manager idéal est une construction de l'esprit, mais aussi un leurre. En se focalisant sur lui, on finit par faire l'impasse sur l'essentiel : la responsabilité managériale ne fait pas automatiquement le manager. Dit autrement, on peut être en situation de management et ne pas manager : laisser faire, dit-on couramment. Dès les années 30, Kurt Lewin nous mettait en garde : le laisser-faire est moins efficace que n'importe quel style de management.

Le manager qui laisse faire est loin de faire exception. C'est même l'un des grands maux des entreprises françaises. Elles connaissent un déficit de management préjudiciable à leur performance parce qu'une partie non négligeable de leurs managers ne managent pas vraiment. Ils n'en ont pas toujours les moyens, soit. Mais ils n'y sont souvent pas préparés. Or, on ne devient pas manager du jour au lendemain.

La managérialité, processus émotionnel

Au moment de la naissance d'un premier enfant, soudainement, on devient père ou mère. L'enfant est là, il faut s'en occuper. Mais y est-on prêt ? Combien de temps faut-il pour l'être réellement ? Il y a une différence entre avoir un enfant et être parent. Pour l'exprimer, les psychologues ont

inventé un mot nouveau, la parentalité : processus psychologique par lequel une personne devient parent. C'est la même chose avec le management. La managérialité est le processus psychologique par lequel une personne devient manager.

Les responsabilités lui tombent dessus du jour au lendemain. Mais, à coup sûr, elle n'est pas subitement devenue manager. Il y a aussi une différence entre faire du management et être manager. Une fois nommé à un poste de responsabilité managériale, on commence à faire du management. Devenir manager est plus long. Certaines personnes ne le deviennent même jamais.

Transformation psychologique

Devenir manager ne se réduit pas à l'acquisition de connaissances ou à la maîtrise de techniques particulières. C'est un véritable processus de transformation psychologique. Le changement ne se situe pas seulement au niveau de ce que le manager fait. Il concerne aussi ce qu'il est. Pourquoi la première année de management est-elle une période d'intense introspection et de développement personnel ? La situation de management révèle au manager des choses sur lui qu'il ne savait pas forcément. Son ego est plus important que ce qu'il pensait; il maîtrise beaucoup moins bien ses émotions qu'il ne le croyait; il a un besoin de tout contrôler qui lui avait échappé; une empathie beau coup moins importante que ce qu'il avait bien voulu s'avouer à lui-même jusque-là.

Le manager apprend des choses sur lui parce que les problèmes qu'il résout le

conduisent à mobiliser de nouvelles ressources. Celles-ci sont liées au vouloir faire (l'intention, la volonté, la motivation ...), au savoir-faire (les connaissances, les compétences ...), mais surtout au pouvoir faire. Ce dernier comporte une double dimension : organisationnelle et individuelle. Il faut que le manager ait les moyens d'atteindre les performances dont il est responsable. C'est le principe organisationnel de la parité. L'autorité formelle déléguée, celle attachée à sa fonction, doit lui donner le pouvoir de prendre et de faire exécuter les décisions concernant les responsabilités qui lui sont attribuées. La dimension individuelle du pouvoir faire renvoie, elle, à des capacités psychologiques par deux caractéristiques des situations de management en particulier : le faire faire et l'exercice de l'autorité.

Au clair avec son ego

Pour apprendre à faire faire, il faut commencer par désapprendre à faire. Cela nécessite de changer ses habitudes, mais aussi, et peut-être surtout, d'être au clair avec son ego. Il faut que le manager accepte qu'un de ses collaborateurs puisse faire mieux que lui, qu'il supporte de ne pas être irremplaçable ... Il lui faut renoncer à sa toute-puissance, passer du stade de l'indépendance à celui de l'interdépendance, disent les psychologues. Il y a toujours beaucoup de fausses bonnes raisons pour continuer à faire soi-même : je le ferai plus vite moi-même; cela sera mieux fait si c'est moi qui le prends en charge; je suis seul à en être capable; si je ne le fais pas moi-même, je vais perdre mon pouvoir; la

reconnaissance va m'échapper ... Un bon manager, dit-on couramment, c'est quelqu'un qui n'hésite pas à recruter des personnes « meilleures » que lui. Cela exige une confiance en soi suffisante pour ne pas se sentir menacé par quelqu'un qui possède des compétences qu'on n'a pas.

La culpabilité, ennemi numéro un

L'exercice de l'autorité ne va jamais de soi. Il faut en être capable au sens psychologique du terme, ne pas avoir trop de choses à se reprocher notamment. Sans quoi, par culpabilité, on l'exerce mal, à moitié ou par défaut. Le premier ennemi du manager, c'est bien sa propre culpabilité. Même en étant au clair avec soi-même, faire la différence entre être respecté et être aimé, entre construire des relations de coopération et des relations amicales ... n'est pas immédiat. Il faut du temps pour admettre qu'un désaccord sur ses idées n'est pas forcément une atteinte, voire une négation de son autorité. Le manager doit apprendre que ses collaborateurs peuvent avoir un point de vue différent du sien; qu'en l'exprimant, ils cherchent à lui faire part de leur opinion, pas forcément à remettre en cause son autorité. A l'opposé, il peut confondre autorité et autoritarisme. Dans ce cas, il devient autocrate, quelqu'un qui domine les autres, qui cherche à écraser ses collaborateurs, avec les dégâts psychologiques que l'on connaît.

Confrontation à l'autre

REPERES N°18/ NTIC-GRH

En matière de management, c'est donc une chose de savoir ce qu'il faut faire; cela en est une autre d'être capable de le faire. Le processus d'acquisition des compétences managériales n'est pas seulement cognitif; il est aussi émotionnel. Ce constat a un corollaire : le manager, quand il le devient, ne l'est pas de manière uniforme avec chacun de ses collaborateurs. Si le management ne se réduit pas à une relation entre deux personnalités, comme on veut trop souvent nous le faire croire, c'est aussi malgré toute une confrontation à l'autre. Celle-ci mobilise des ressources conscientes, mais aussi inconscientes, des désirs refoulés qui échappent au manager. Dans la relation avec certains de ses collaborateurs, il peut se rejouer des scènes de sa petite enfance, depuis longtemps oubliées, mais encore douloureuses, simplement parce que « l'autre » lui rappelle tel ou tel souvenir. Ce que les psychanalystes appellent un transfert, pas exclusif à la cure analytique. Pourquoi, sans arriver à se maîtriser, tel manager se met-il systématiquement en rogne avec monsieur X? Pourquoi, avec madame Y, est-il fréquemment sur la défensive, ce qui l'amène à se montrer trop agressif? Et pourquoi madame Z le met-elle si mal à l'aise qu'il n'arrive pas à lui dire non? Tous ces personnages font partie d'une histoire : la sienne. L'explication des comportements qu'il adopte avec eux se trouve pour une large partie dans son passé.

L'expérience : condition nécessaire, pas suffisante

On devient manager, donc. Mais comment? Dans les business schools, on

apprend la finance, le marketing, la gestion de production, éventuellement la gestion des ressources humaines, mais pas ou peu le management. C'est d'ailleurs ce que commencent à dénoncer un certain nombre de professeurs anglosaxons. Le management est l'apanage de la formation professionnelle, délivrée plutôt par les consultants et les formateurs. La personne en situation de management y apprend à utiliser des outils et à adopter tel ou tel comportement dans le cadre de jeux de rôles filmés. Si le cycle de formation est organisé par son entreprise, on lui inculque en plus la « culture maison ». Cela n'est pas inutile, mais n'en fait pas un manager.

Devenir manager est un travail introspectif pour lequel il n'y a pas de raccourci. Une partie importante de cet apprentissage réside dans la maîtrise de ses émotions en situation d'interaction. Un apprentissage qui résulte donc, avant toute chose, de l'expérience. « C'est en forgeant qu'on devient forgeron », dit le dicton. C'est aussi en managant qu'on devient manager. On peut aller en formation, accéder aux « bonnes pratiques » de ses pairs par des démarches de benchmarking, de mander conseil... rien ne remplacera l'expérience.

Pratiquer est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Quelqu'un peut faire du management, y compris depuis longtemps, et ne rien avoir appris du tout, même pas qu'il ferait

mieux de faire autre chose. Apprendre nécessite de s'arrêter, de se questionner sur sa propre pratique. L'apprentissage par expérience se fait pour une partie en dehors de la conscience du manager. C'est là que son propre manager, un coach ... peuvent faciliter son apprentissage en remplissant une fonction de miroir qui favorise la confrontation à soi-même, qui permette de prendre du recul, d'interroger sa pratique, de prendre conscience de ses forces et faiblesses.

Le coaching, sérieux et épuré de ses dérives psychologisantes, est une réponse au développement managérial. A une condition au moins : que l'aspect personnalisé de l'apprentissage n'exclue pas la dimension collective de la pratique managériale. Seule, une action de coaching n'est pas suffisante. Elle doit être pensée comme l'un des éléments d'un dispositif professionnalisant qui l'englobe et la dépasse. Son coût réserve malheureusement le coaching à quelques-uns, pas toujours ceux qui en ont le plus besoin d'ailleurs. Du coup, le plus souvent, le manager est livré à lui-même. C'est une fois dans la piscine qu'il apprend à nager. Ce n'est pas forcément la solution la plus efficace, d'une part; elle peut faire beaucoup de dégâts humains, d'autre part. Et pourtant, c'est la plus courante. C'est sans doute pour cette raison que les managers sont si peu nombreux.

Et si l'Etat recrutait différemment ?

Nathalie Quérueil

Le Monde, 4 mars 2008

Selon le rapport Desforges/Chalvron remis le 19 février au gouvernement, il est temps de moderniser les concours d'accès à la fonction publique trop académiques et peu en rapport avec les compétences recherchées

Est-il indispensable de connaître La Princesse de Clèves pour devenir fonctionnaire ? En dédiant leur rapport sur « Les conditions d'accès à la fonction publique de l'Etat » à l'héroïne de Mme de La Fayette, Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, inspecteurs généraux de l'administration, en pointent symboliquement l'un des principaux travers : des « épreuves où les savoirs académiques sont trop exclusivement valorisés », au détriment des compétences et aptitudes à exercer un métier. Et, pour les quelque 700 000 candidats qui tentent chaque année leur chance, il est difficile de se retrouver dans la jungle des concours, dont le rapport remis le 19 février au gouvernement affirme qu'on ne connaît pas le nombre : la direction générale de l'administration en recense 406 organisés annuellement, mais « la réalité est de plusieurs milliers si l'on compte les concours externes et internes, déconcentrés, par spécialités, etc. ».

Alors qu'ils sont défendus comme le moyen le plus égalitaire de recruter dans la fonction publique, grâce à l'anonymat des épreuves, ils ne garantissent cependant pas la diversité

sociale : les enfants de fonctionnaires y sont surreprésentés. Et les lauréats sont surqualifiés : en 2005, 75 % des reçus aux concours de catégorie A (licence et plus), 81 % des B (bac ou équivalent) et 70 % des C (BEPC ou sans diplôme) avaient un diplôme supérieur au minimum requis. Le rapport est sévère : « Les concours sont une machine à sélectionner des candidats sans objectif précis en termes d'emplois à pourvoir, plutôt que des actes de recrutement visant à satisfaire un poste clairement défini ».

Pour Manuel Delamarre, magistrat administratif et maître de conférences à Sciences Po Paris, cet état des lieux est réaliste : « On recrute des forts en thème sans vérifier qu'ils ont les capacités pour assumer une fonction. L'exemple le plus parlant est celui des agrégés de l'enseignement, certes des personnes cultivées, mais dont on n'évalue pas les qualités pédagogiques. » Pascal Jan, professeur de droit public à Sciences Po Bordeaux, relève un point important du rapport : c'est le candidat, en fonction de son classement au mérite, qui choisit son affectation. « Les administrations n'ont pas la mainmise sur le recrutement.

Elles accueillent des lauréats qui ont passé des concours souvent au gré des circonstances, sans véritable désir d'exercer tel ou tel métier, si ce n'est la volonté d'entrer dans la fonction publique. Ils présentent plus ou moins le même profil généraliste, alors que les postes proposés sont divers. »

Le rapport propose donc plusieurs pistes pour moderniser le dispositif sans toucher aux concours. Le maître mot ? Professionnaliser. D'abord les épreuves, en greffant mieux leur contenu sur les compétences attendues, ce qui implique de définir les profils dont les administrations ont besoin, grâce à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et au répertoire des métiers. Le recours aux tests psychologiques et aux centres d'évaluation des compétences est conseillé. Il s'agit aussi de professionnaliser les jurys, en y nommant par exemple un spécialiste du recrutement.

Mais, le texte s'interroge aussi sur la possibilité « d'une rénovation plus radicale », dans le prolongement de la réforme de l'Etat qui prône la disparition des corps au profit d'une organisation par métiers. Dans ce cadre, des concours interministériels, par niveau et filière professionnelle, verraient le jour. Les reçus seraient sur une liste d'aptitude par filière, et « l'affectation se ferait en fonction des besoins particuliers des employeurs et des formations des lauréats », comme cela se pratique dans la fonction publique territoriale.

Si les syndicats jugent plutôt favorablement l'idée de rendre les

épreuves moins académiques et de créer plus de synergies entre les concours, certains se montrent dubitatifs sur le fait que l'administration choisisse elle-même ses recrues : « Le rapport mentionne d'ailleurs un inconvénient : le risque de cooptation, souligne Patrick Guyot, vice-président des fonctions publiques CFE-CGC. Il faudra que ce dispositif soit très encadré, que le choix se fasse sur des critères objectifs et transparents, et éventuellement que la décision ne soit pas celle d'un seul chef, mais qu'elle soit collégiale ». Jean-Marc Canon, Secrétaire général de l'Union des fédérations de fonctionnaires CGT, pointe un autre problème, bien connu dans la fonction publique territoriale, celui des « reçus collés » : « Ils ont réussi le concours mais ne trouvent pas d'affectation, et, au bout de deux ans, perdent leurs droits. Nous sommes donc très réservés sur cette mesure du rapport. » La concertation sur le pilotage des concours et des recrutements devrait commencer au printemps, mais la révolution n'est sans doute pas pour demain.

Le ministère de l'intérieur veut un nouveau vivier

Au ministère de l'intérieur, qui compte 38 000 agents (hors police nationale) en administration centrale et dans le réseau des préfetures, le « dépoussiérage » du recrutement a commencé. Les concours restent la sacro-sainte règle. Mais pour la fonction d'adjoint administratif 2^{ème} classe, le ministère n'hésite pas à les contourner en utilisant le dispositif

Pacte (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique d'Etat et territoriale) destiné aux jeunes sans diplôme, et la possibilité offerte de recruter par entretien pour le personnel de catégorie C. Une façon d'éviter la surqualification sur ces postes. « C'est important, car le décalage entre le niveau de formation initiale et l'emploi occupé provoque assez rapidement une insatisfaction professionnelle qu'il est difficile de gérer», souligne Bernard Schmeltz, directeur des ressources humaines au ministère de l'intérieur.

Pour les agents de l'échelon B, certaines modalités des concours organisés au niveau national par le ministère ont été changées, avec l'introduction de « questions courtes» à la place de la dissertation - mesure préconisée par le rapport Desforges. « Elles permettent de vérifier les connaissances techniques d'une façon moins académique, indique M. Schmeltz. Pourtant, malgré ce système un peu plus ouvert, nous constatons toujours une part importante de bac + 2/+3 parmi les lauréats, alors que, pour passer le concours, c'est le niveau bac qui est requis. »

Un travail important est également réalisé auprès des jurys : leurs membres sont formés par des spécialistes du recrutement afin d'orienter leur questionnement sur l'appréciation des compétences, la détection des aptitudes. Et ils sont davantage informés des objectifs de recrutement du ministère, qui commencent en théorie à se préciser avec la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des

compétences (GPEEC). Celui-ci recherche notamment plus de profils financiers aujourd'hui.

Pour les cadres (catégorie A), le ministère dépend du choix des reçus aux concours des instituts régionaux d'administration (IRA). Il accueille des personnes plutôt bien classées, mais pas forcément le haut du panier. Aussi l'idée du rapport Desforges de constituer « un vivier de reçus dont l'affectation se ferait par rapprochement avec les besoins des administrations» intéresse-t-elle M. Schmeltz: « Nous faisons aujourd'hui des entretiens pour placer les lauréats qui nous ont choisis sur les postes disponibles. Mais nous pourrions mener ces entretiens davantage en amont, en recherchant la meilleure adéquation profil/poste, ce qui serait facilité par un accès à un vivier plus important. Cette adéquation devient primordiale, à l'heure de la réduction des effectifs et de la mesure des résultats par le contrôle de gestion. »

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Logiciels d'archivage électronique**, Archimag ,avril 2008
- **Comptabilité publique ; concessions de services publics vues de l'entité publique : la position de l'IPSASB**, Archimag, février 2008
- **La culture au défi de la numérisation**, Archimag n° 215- juin 2008
- **Vent de panique sur l'économie mondiale**, Alternatives Economiques, avril 2008
- **Les banques dans la mondialisation**, Alternatives Economiques, avril 2008
- **Economie : de nouveaux indicateurs face au PIB**, Alternatives Economiques, n° 270 juin 2008
- **A quoi sert la délégation de service public**, Alternatives Economiques n° 270-juin 2008
- **Fonction publique : quarante propositions pour moderniser la fonction publique**, AJDA , mai 2008
- **Spécial crise financière**, Revue Banque n° 701-avril 2008
- **Contrôle comptable, deux jeux de comptes, trois organisations**, Revue Banque n° 701-avril 2008
- **Crédit à la consommation, la machine européenne est en marche**, Revue Banque Stratégie n° 258 -avril 2008
- **Retour sur la crise financière de 2007**, Problèmes Economiques n° 2945 – 5 avril 2008
- **Subprimes : topographie d'une crise**, Problèmes Economiques n° 2945 – 5 avril 2008
- **Les agences de notation financière sont elles indispensables ?** Problèmes Economiques n° 2945 – 5 avril 2008
- **Retraites 2008, la poursuite des réformes**, Problèmes Economiques n° 2950 – juin 2008
- **Normes d'audit**, Revue Française de Comptabilité n° 409 - avril 2008
- **La neutralité : une qualité nécessaire mais méconnue des normes comptables**, Revue Française de Comptabilité n° 409 - avril 2008
- **L'audit dans le monde**, Revue Française de Comptabilité n° 411 - juin 2008
- **Le 3^e étage des retraites**, Revue Française de Comptabilité n° 411 - juin 2008
- **Gouvernance et management stratégique, une nouvelle science morale**, Revue Française de Gestion n° 183 – avril 2008
- **La réforme des finances publiques au Maroc**, Revue Française des Finances Publiques, juin 2008
- **Le civisme fiscal**, Revue Du Trésor, juin 2008
- **La réforme citoyenne des finances locales**, Revue du Trésor, juin 2008
- **Pour une meilleure articulation entre audit et contrôle interne**, La Revue Administrative n° 190 , juin 2008.