

# REPERES

Revue électronique bimestrielle de la Trésorerie Générale du Royaume

N° 2 / Novembre – Décembre 2004

## EDITORIAL

### FOCUS

- ▶ Surliquidité : Des milliards de dirhams qui dorment

### TRESOR PUBLIC

- ▶ Comptabilité publique, comptabilité privée : convergence internationale pour une plus grande transparence comptable et financière
- ▶ Le contrôle hiérarchisé : un levier d'une gestion publique plus performante

### FINANCES PUBLIQUES

- ▶ Contrôle des finances publiques au Maroc
- ▶ Enquête : le jackpot des ministres
- ▶ Les principes fondamentaux du système français de retraite

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- ▶ Politique budgétaire : une réforme de la gestion des dépenses
- ▶ Politique monétaire : une conduite prudente
- ▶ Fathallah Oualalou : le « Candide »

### BANQUE

- ▶ Système bancaire : évolution substantielle
- ▶ Bourse des valeurs : 2003, l'année de la reprise

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

- ▶ La dématérialisation de l'achat public
- ▶ Archivage électronique et télétransmission des données au Trésor public
- ▶ La conscience professionnelle de l'agent public entre rappels à l'ordre statutaire et exigences managériales
- ▶ Perfectibilité du système de carrière : vers un véritable management des ressources humaines

### CHRONIQUE

- ▶ Prix nobel d'économie 2004

### CONTACTS

Vos remarques, suggestions et commentaires peuvent être adressés au Service de la Documentation  
E -mail : [doc@tgr.mfie.gov.ma](mailto:doc@tgr.mfie.gov.ma) tel : 037.57.81.25 ; 037.57.93.19

## *EDITORIAL*

### Projet de loi de finances 2005 :

**Une politique budgétaire sous le signe de la consolidation des équilibres fondamentaux et la relance de la croissance**

Le projet de loi de finances 2005 s'inscrit dans le droit fil de la continuité de la rigueur budgétaire qui s'impose encore davantage dans le contexte actuel de la mondialisation et de la multiplication des accords de libre échange qui offrent, certes, de nouvelles opportunités d'expansion de l'économie nationale, mais exposent cette dernière aux défis de la productivité et de la compétitivité.

Cette rigueur budgétaire, selon les propos du Ministre des Finances, n'exclut pas une mobilisation permanente des ressources nécessaires pour financer l'investissement et partant, mettre la politique budgétaire sur les sentiers d'une croissance durable.

Ainsi, l'élaboration de ce projet a été animée par le souci de consolider et de capitaliser un certain nombre de performances réalisées, au cours de ces dernières années, sur le plan structurel grâce, notamment, aux nombreuses réformes qu'ont été mises en œuvre.

A la lumière des Hautes Orientations Royales, le projet de loi de finances 2005 s'articule autour des axes suivants :

- \* la mise en place des conditions d'une croissance forte et durable passant nécessairement par la stabilisation du cadre macro-économique et la promotion de l'investissement ;

- \* la mise à niveau de l'économie et de l'entreprise nationale ;

- \* la modernisation des structures économiques et de l'appareil productif du pays à travers l'intensification de l'action de réforme entreprise dans différents domaines, et la modernisation de la gestion publique.

*Le Service de la Documentation*

# FOCUS

## **Surliquidité: Des milliards de dirhams qui dorment**

**Aujourd'hui le Maroc du 28 octobre 2004**

Alors que les banques croulent sous le poids des surliquidités, entre elles et les PME-PMI, la confiance est rompue depuis des lustres. Elles reprochent aux entreprises leur manque de transparence. Cette situation devenue structurelle intervient paradoxalement alors que les indices macro-économiques sont au vert.

Le chiffre qui chiffonne : 75 milliards de dh dorment dans les banques marocaines. Un argent qui n'est pas placé, qui n'est pas utilisé, pas investi» lâche le ministre des Affaires générales, Rachid Talbi Alami sur les colonnes de notre confrère «Libération». Cette donnée s'ajoute au fait que depuis plusieurs années, la surliquidité bancaire se présente comme une donnée structurelle. L'argent, nerf de la guerre dans la bataille économique ne fait pas apparemment défaut.

Parallèlement, le cadre juridique du financement des entreprises évolue. Une nouvelle loi bancaire en 1993 suivie de la libéralisation des taux d'intérêt en 1996. En théorie, l'entreprise marocaine peut aujourd'hui avoir recours à tout un arsenal de fonds de garanties et de lignes de crédit qui n'existait pas il y a une décennie. Et pourtant...

Toutes les études qui se sont penchées sur la question du financement des entreprises révèlent la persistance d'une mésentente chronique entre les banques et les entreprises, particulièrement les PME-PMI.

Dans le secteur industriel par exemple, la majorité des entreprises ont recours à leurs propres bénéfices pour financer leurs investissements. Peu d'entreprises ont recours au prêt bancaire. Selon les analystes, cette situation s'explique surtout par une gestion peu efficace des dossiers de demande de crédits. Les gérants des PME le savent bien : les banques préfèrent, contre le prêt, offrir des facilités de découvert, moins risquées et plus juteuses. Autre problème : la cherté des taux de crédits, particulièrement élevés puisque alignés le plus souvent sur la limite maximale autorisée.

La Bourse reste une alternative limitée aux seules grandes entreprises, et elle ignore 90% du tissu économique du pays, représenté par les PME - PMI. Pourquoi ces dernières sont-elles fâchées avec les banques ? Le Problème est d'abord d'ordre psychologique. Car entre banques et PME, la confiance est rompue depuis des lustres.

## FOCUS

D'une part, les banques reprochent aux PME-PMI leur manque de transparence, notamment en ce qui concerne l'établissement des bilans et la fiabilité de leur comptabilité. D'autre part, les PME-PMI continuent de traiter les banques comme des «banques épicerie», qui se contentent de donner de l'argent, sans valeur ajoutée. Au lieu d'être un établissement d'affaires, véritable partenaire du développement, la banque marocaine garde encore l'image d'un établissement de dépôt. Pour les PME, les banques continuent de se cacher derrière le fait que la surliquidité est la résultante de la manne financière qu'ont engendrée les opérations de privatisation et l'augmentation des volumes des transferts des MRE. Les banques ne cessent d'avancer l'argument des 42 milliards de créances non acquittés, même s'il s'agit en bonne partie de créances de grands groupes qui ont profité des multiples dysfonctionnements du système bancaire.

Maintenant, comment sortir de l'impasse ? Tout le monde s'accorde à dire qu'il n'existe pas de recette magique, mais toutes les parties sont appelées à fournir un effort. Les PME doivent se restructurer, se mettre à niveau et intégrer une fois pour tous les concepts de la gestion propre à l'entreprise moderne.

Les pouvoirs publics et les banques sont appelés, pour leurs parts, à se pencher plus sérieusement sur la problématique de liquidité monétaire, pour l'harmoniser avec les besoins de financement. Il s'agit principalement de la simplification des conditions d'accès aux lignes de crédits bancaires et autres. Comment ? Par la mise en place d'une structure de financement dédiée aux PMI/PME ainsi que par la création de fonds de cautionnement mutuel avec l'aide du public pour aider la PME. En attendant, quelques dizaines de milliards peuvent continuer à dormir tranquillement dans les banques...

# TRESOR PUBLIC

## **Comptabilité publique, comptabilité privée : convergence internationale pour une plus grande transparence comptable et financière**

Par Jean-Bernard Mattret Revue du Trésor n°12 – décembre 2003

D'ici 2005, l'introduction progressive des normes IAS (International Accounting Standard), devenues IFRS (International Financial Reporting Standards), va modifier les règles comptables des entreprises privées françaises. L'Accounting Regulatory Committee (ARC), organisme européen d'adoption des normes IFRS, a adopté le 16 juillet 2003 les quarante et une normes IAS existant au 14 septembre 2002, à l'exception des deux normes IAS 32 et IAS 39 relatives aux instruments financiers. Le bureau et l'assemblée plénière du Conseil national de la comptabilité ont confirmé respectivement le 4 et le 24 juin 2003 l'option selon laquelle les 8000 groupes non cotés pourraient établir des comptes consolidés en IFRS en lieu et place des règles françaises pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Au demeurant, l'International Federation of Accountants (IFAC) a déjà publié vingt et une normes internationales de comptabilité publique, vingt consacrées à la comptabilité des droits constatés, *accrual basis*, et une dédiée à la comptabilité de caisse, *cash basis*. D'ici 2006, l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances entraînera le passage des règles comptables applicables à l'Etat d'une conception fondée sur la comptabilité de caisse décrivant des flux financiers à une comptabilité des droits constatés.

C'est l'international qui pousse au renouveau du droit comptable tant privé que public. L'essence de cette évolution peut être résumée grâce à la proposition suivante: plus de transparence comptable pour une meilleure information comptable.

Les règles internationales qui se mettent progressivement en place en vue d'améliorer l'information comptable et financière intéressent le cadre conceptuel de la comptabilité, les éléments des états financiers et les états financiers eux-mêmes. Il pourrait être utile de faire le point des comptabilités privée et publique par rapport à ces trois thèmes.

# TRESOR PUBLIC

## Le cadre conceptuel de la comptabilité

### Définitions de la comptabilité

#### Définition de la comptabilité privée

L'article 120 - 1 du plan comptable général (PCG) définit la comptabilité privée: «la comptabilité privée est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture.»

L'image fidèle est au centre des préoccupations.

Les articles 120-1 et 120-2 du PCG mentionnent à deux reprises l'expression « image fidèle » :

- la comptabilité « est un système d'organisation de l'information financière permettant de ...présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture;
- dans le cas exceptionnel où l'application d'une règle comptable se révèle impropre à donner une image fidèle, il est dérogé. La justification et les conséquences de la dérogation sont mentionnées dans l'annexe ».

Le PCG ne définit pourtant pas l'image fidèle. Issue de la IVe directive européenne, la notion d'image fidèle traduit l'expression anglo-saxonne *true and fair view* et devient un élément de la définition même de la comptabilité. Selon l'article 9 du Code de commerce et les articles 120-1 et 120-2 du PCG, l'image fidèle serait le principe à respecter lorsque la règle n'existe pas ou lorsqu'elle est insuffisante pour traduire la réalité.

Plusieurs images fidèles sont possibles en fonction des méthodes comptables : une image fidèle selon la méthode des coûts historiques, une image finale selon la méthode de la valeur actuelle, une image fidèle selon la valeur de marché (voir plus loin le concept de juste valeur qui ne se réduit pas à la valeur de marché)...

L'image fidèle paraît indissociable de l'annexe, comme l'écrivait la Commission des opérations de bourse en 1974 (bulletin n°57, février 1974, p.9)

# TRESOR PUBLIC

« Quelles que soient l'honnêteté de ceux qui préparent les comptes et les connaissances comptables de leurs lecteurs, les états financiers, si bien agencés soient-ils, ne peuvent communiquer par eux-mêmes l'image fidèle dont ont besoin et à laquelle ont droit leurs utilisateurs. C'est pourquoi les bilans et comptes de résultats ne peuvent remplir utilement l'objet d'information qui leur est assigné que s'ils sont accompagnés de notes annexes. »

Or, la comptabilité publique se réfère peu à l'image fidèle et ne la définit pas. Au demeurant, l'annexe n'existe pas, sauf pour les comptes de la Sécurité sociale ou les organismes publics d'habitation à loyer modéré.

## Définition de la comptabilité publique

Ainsi, l'article 49 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (JO du 30 décembre 1962, p. 12828 et s.) dispose : « La comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion. A cet effet, elle est organisée en vue de permettre :

- la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et de trésorerie ;
- la connaissance de la situation du patrimoine;
- le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services ;
- la détermination des résultats annuels;
- l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale.»

La définition réglementaire de la comptabilité publique en fait un instrument de contrôle et d'information, comme le rappelait M. Guy Sanglier.

Dominées par la culture anglo-saxonne, les organisations comptables internationales, l'IASB ou l'IFAC, ne donnent pas une définition explicite mais développent une approche fonctionnelle plus pragmatique de la comptabilité à travers un cadre conceptuel.

## Cadre conceptuel de la comptabilité

S'agissant des entreprises privées, à l'échelon international, l'International Accounting Standards Committee (IASC), avant de devenir l'International Accounting Standards Board (IASB), a énoncé en avril 1989 un cadre conceptuel en vue de la préparation et de la présentation des états financiers.

# TRESOR PUBLIC

Pour l'organe décisionnel de l'IASC, les états financiers sont préparés pour répondre aux besoins communs de la plupart de ses utilisateurs :

- décider quand il faut acheter ou vendre une immobilisation ;
- aider une entreprise à payer ou fournir d'autres avantages à ses employés;
- aider à sécuriser la comptabilité;
- fixer les politiques de taxation ;
- déterminer les profits distribuables et les dividendes ;
- préparer les statistiques nationales relatives aux revenus;
- réguler les activités des entreprises.

Le cadre conceptuel de l'IASC énumère de manière limitative les utilisateurs des états financiers :

- les investisseurs et les actionnaires qui placent leur argent dans l'entreprise;
- les employés et leurs représentants syndicaux sont concernés par toute information sur la stabilité et la rentabilité de leur entreprise, au risque de perdre une partie de leur salaire, voire leur emploi ;
- les prêteurs pour vérifier la solvabilité de leur emprunteur. Sera-t-il capable de rembourser ses emprunts et les intérêts correspondants?
- les fournisseurs, à court terme, pour savoir si leurs créances pourront être payées ;
- les clients pour savoir si la continuité de l'entreprise est menacée, quand ils ont pris un engagement à long terme avec cette entreprise ;
- la puissance publique pour taxer dans la mesure où la situation financière des entreprises détermine les recettes fiscales ;
- le grand public dans la mesure où les entreprises contribuent au développement économique local par création directe d'emplois ou indirecte à travers l'activité associée des commerces et des services.
- Les états financiers renseignent alors sur la situation financière et les activités d'une entreprise.

Dans le secteur public, les états financiers pourraient, mutatis mutandis, renseigner pratiquement les mêmes catégories d'utilisateurs :

- les employés et leurs représentants syndicaux ;
- les prêteurs ;
- les fournisseurs;
- les clients;
- le grand public composé de contribuables. Pour eux, le risque d'une situation financière dégradée est la hausse à court ou à moyen termes de la fiscalité directe locale.



# TRESOR PUBLIC

Pour répondre aux besoins des utilisateurs, les objectifs du cadre conceptuel visent notamment à assister l'organe décisionnel du Board dans le développement de futures normes comptables et à aider les auditeurs à se former une opinion sur les comptes présentés pour savoir s'ils sont conformes aux normes internationales.

Dans ce but, le cadre conceptuel arrête :

- les objectifs des états financiers ;
- les caractéristiques qualitatives qui assurent une information complète sur les états financiers;
- la définition, la reconnaissance et la mesure des éléments à partir desquels les états financiers sont établis ;
- les concepts de capital et de maintenance du capital.

L'IASB envisage de réformer le cadre conceptuel pour prendre en considération la révision des normes IAS.

Sur le fond, l'information financière s'adresse plutôt à des spécialistes de la comptabilité.

En France, à la différence de l'IASB, le PCG ne fixe pas de cadre conceptuel à la normalisation comptable qui régit les entreprises commerciales.

S'agissant du secteur public, l'International Federation of Accountants (IFAC) envisage de réfléchir sur un cadre conceptuel relatif à la présentation d'états financiers par les organismes publics, à la faveur de la révision par l'IASB du cadre conceptuel intéressant les comptes des entreprises privées.

Pour l'anecdote, il est possible de remarquer que l'IFAC a publié des normes internationales de comptabilité publique depuis 2000 et s'est préoccupé seulement à partir de l'année 2002 de réfléchir à un cadre conceptuel, C'est la démarche inverse de l'IASB, même si l'IASB, de manière itérative, envisage de revoir le cadre conceptuel de la comptabilité privée.

En France, aucune réflexion de ce genre n'est envisagée dans le domaine de la comptabilité publique, même si le comité des normes de comptabilité publique a éprouvé le besoin d'établir un cadre conceptuel de la comptabilité de l'Etat.

Sur le fond, dans le secteur public, l'information financière s'adresse au citoyen contribuable, usager ou cotisant, donc au grand public. Une vulgarisation du jargon comptable et financier s'avère donc nécessaire pour être comprise.

# TRESOR PUBLIC

## Les éléments des états financiers

Le bilan comprend des actifs et des passifs, le compte de résultat des recettes et des dépenses. C'est autour de ces quatre catégories d'éléments que s'ordonneront les divers développements qui suivent.

Le tableau synoptique qui suit présente la situation des référentiels comptables au regard de la définition des actifs, passifs, produits et charges.

Tableau n° 1

### Définitions des actifs, des passifs, des produits et des charges au regard des référentiels comptables

Définitions	IAS/IFRS	Secteur public français	PCG	IPSAS
actifs	oui	non	oui	oui
passifs	oui	non	oui	oui
produits	oui	oui	oui	oui
charges	oui	oui	oui	oui

Les IFRS et les IPSAS retiennent une définition voisine des actifs, des passifs, des produits et des charges :

- les actifs ou *assets* sont des ressources contrôlées par une entité et résultant d'événements passés, ressources sur le fondement desquelles des avantages économiques ou des potentiels de services futurs sont attendus ;

- les passifs ou *liabilities* sont des obligations présentes provenant d'événements passés sur le fondement desquelles sont attendues des diminutions de ressources permettant des avantages économiques ou des potentiels de services futurs;

- les dépenses ou *expenses* comme des diminutions dans les avantages économiques ou dans les potentiels de services durant la période examinée, sous la forme de consommation d'actifs ou d'augmentation de passifs qui se traduisent par des diminutions de résultat dans l'état de variation des capitaux propres, diminutions autres que des distributions aux propriétaires ;

- les recettes ou *revenue* comme des augmentations dans les avantages économiques ou dans les potentiels de services durant la période examinée, qui se traduisent par des augmentations de résultat dans l'état de variation des capitaux propres.

# TRESOR PUBLIC

Avec les règlements n° 2002-10 du 12 décembre 2002 sur l'amortissement et la dépréciation des actifs et n° 2000-06 du 7 décembre 2000 relatif aux passifs, le comité de la réglementation comptable retient des définitions voisines des définitions internationales.

Selon la conception développée par les IPSAS, puisque les instructions de comptabilité publique développent peu les définitions, les recettes correspondraient aux titres de recettes et non à l'engagement des recettes ou à des encaissements, les dépenses à des mandats et non à des engagements de dépenses ou à des décaissements ou paiements. Sans définition des actifs et des passifs dans le secteur public local, à l'exception de l'instruction M 14, il est possible de retenir celle que propose l'IFAC dans son glossaire publié en juillet 2002. D'ailleurs, les modèles de comptes de résultat et de bilan en vigueur dans le secteur public local retiennent bien la définition de l'IFAC.

## Actif

Un actif est donc une ressource contrôlée par l'entreprise qui créera des bénéfices futurs ou rendra des services potentiels.

La reconnaissance des actifs financiers, corporels et incorporels ou leur inventaire est un préalable. Ainsi, les actifs financiers comprennent notamment : des créances de redevables, des prêts et avances à d'autres gouvernements, d'autres prêts et avances. En général, l'évaluation de ces actifs dépend de leur mode d'indexation.

Les actifs corporels regroupent les terrains, les équipements civils ou militaires, les héritages et les ressources naturelles (exemple des extractions de pétrole). En général, les gouvernements retiennent le principe des coûts historiques comme fondement de l'évaluation de ces actifs.

Les actifs incorporels consistent par exemple à créer de droits en vue de l'octroi de quotas en matière de pêche. L'évaluation ce type d'actifs repose sur le principe des coûts historiques sur la valeur du marché.

Dans l'évaluation des actifs, la notion de juste valeur est prépondérante. C'est le montant pour lequel un actif pourrait être échangé et un passif éteint entre parties bien informées, consentantes et agissant dans des conditions de concurrence normale.

La juste valeur correspond à :

- la valeur de marché ou montant qui peut être obtenu à la suite d'une vente sur un marché actif ;
- la valeur d'utilité, soit la valeur des flux de trésorerie futurs attendus en fonction de l'utilisation continue d'un actif et de sortie à la fin de sa durée d'utilité,

# TRESOR PUBLIC

Les avantages de la juste valeur sont les suivants :

- elle est plus proche de la réalité;
- elle assure une meilleure comparabilité, neutralité et objectivité.

La juste valeur présente également des inconvénients :

- en l'absence d'un marché actif, il est difficile d'apprécier la juste valeur;
- la volatilité du résultat est accrue;
- l'information financière s'écarte de la gestion.

Comme le tableau ci-après le laisse apparaître, plusieurs normes IAS intègrent la notion de juste valeur.

Tableau n° 2

Evaluation des actifs à la juste valeur au regard des normes IAS/IFRS

	Evaluation initiale	Evaluation postérieure
IAS 16 - immobilisations corporelles		Juste valeur
IAS 18 - produits des activités ordinaires	Juste valeur	
IAS 19 - actifs des régimes de retraite	idem	
IAS 22 - actifs et passifs résultant d'un regroupement d'entreprises	idem	
IAS 36 - dépréciation d'actifs		Juste valeur
IAS 38 - immobilisations incorporelles		idem
IAS 39- instruments financiers : actifs et passifs de transaction, actifs financiers disponibles à la vente		idem
IAS 40 - immeubles de placement		idem
IAS 41- actifs biologiques et produits agricoles		idem

S'agissant du secteur public, l'IFAC vient de diffuser sur son site internet ([www.ifac.org](http://www.ifac.org)) un nouveau projet de norme exposure draft (ED 23), intitulé impairment of asset ou dépréciation des actifs. Cette publication est présentée comme complétant l'IPSAS 17 intitulé Property, plant and equipment ou immobilisations corporelles. L'ED 23 s'inspire de la norme IAS 36 applicable au secteur privé.

Le projet de norme s'applique aux immobilisations corporelles qu'a traitées l'IPSAS 17 et aux immobilisations productrices de revenus lorsqu'elles sont évaluées selon la méthode du juste coût

# TRESOR PUBLIC

Le projet de norme définit les termes employés dans l'ED 23 et notamment la fair value au sens de juste valeur qui ne peut être réduite à la valeur de marché. Les paragraphes 14 et 15 de l'ED 23 développent surtout la définition de Government Business Enterprise et de impairment.

Les GBEs sont des entités qui présentent les caractéristiques suivantes :

- le pouvoir de contracter en leur nom propre ;
- l'autorité financière et opérationnelle pour gérer des affaires ;
- l'indépendance dans leur activité par rapport au Gouvernement, sauf pour ce qui concerne leurs achats, tout en étant soumises au contrôle du secteur public.

L'*impairment* ou dépréciation est défini comme une perte dans le futur d'avantages économiques ou de services potentiels que procurerait un actif.

A la date de clôture d'un exercice, une entité publique devrait préciser si un actif devrait être déprécié grâce aux éléments d'information :

- externes montrant la cessation d'une demande ou de besoins assurés par des services provenant de l'actif ou des changements à long terme d'ordre technique ou réglementaire ayant des effets contraires sur l'activité de l'entité;

- internes montrant l'existence d'un dommage physique à l'égard de l'actif ou des changements dans son utilisation ou l'arrêt de la construction d'un actif ou une baisse de performance de cet actif.

La mesure du service qui serait rendu correspond à la différence entre le prix de vente net d'un actif et sa valeur en usage. Différentes approches permettent de définir la valeur usage :

- le coût de remplacement compte tenu des amortissements pratiqués, dans l'optique d'un fonctionnement optimal du service public;
- le coût de restauration d'un actif ;
- la réduction du service rendu.

Dans le paragraphe 42, l'ED 23 précise les conditions d'application relatives à ces différentes approches :

- les dépréciations provenant de changements à long terme d'ordre technique et réglementaire pourraient être mesurés à l'aide des approches « coût de remplacement » et « réduction du service rendu ». Ces approches sont également retenues lorsque les dépréciations résultent de changements à long terme dans l'utilisation d'un actif ;

- les dépréciations liées à un dommage physique sont mesurées en utilisant une approche « coût de restauration ».

# TRESOR PUBLIC

Si la mesure du service qui sera rendu révèle une différence avec la valeur d'inventaire, cette dernière devrait être ramenée à la valeur du service qui sera rendu. Une telle réduction est une perte consécutive à une dépréciation. Elle devrait être reconnue immédiatement comme une dépense au compte de résultat. Quand la perte estimée est supérieure au montant de la valeur d'inventaire, un passif devrait être reconnu.

Lorsqu'une perte liée à une dépréciation est reconnue, le plan d'amortissement concernant une immobilisation devrait être ajusté sur la base de la durée de vie restante.

A la date de clôture d'un exercice, une entité publique devrait préciser si la perte liée à une dépréciation et constatée antérieurement subsiste selon les mêmes sources d'information que précédemment.

Dans cette hypothèse, la valeur du bien concerné devrait augmentée sans toutefois pouvoir dépasser le montant reconnu avant l'imputation de la perte liée à la dépréciation. L'augmentation de la valeur d'inventaire devrait être reconnue immédiatement comme une recette au compte de résultat.

La redéfinition des actifs éligibles de la dépréciation que I'ED 23 est possible selon qu'un actif génère ou non des liquidités

Pour chaque catégorie d'actifs, les états financiers devraient présenter, de manière détaillée, les pertes liées aux dépréciations et les augmentations de valeurs d'inventaire consécutives à des appréciations de la valeur d'usage intéressant un actif. A l'occasion, l'entité publique devrait rappeler :

- les événements et circonstances qui expliquent les changements relatifs aux valeurs d'inventaire;
- le montant des diminutions ou des augmentations de valeur d'inventaire ;
- la nature de l'actif concerné ;
- la partie de l'actif visée en cas de révision comptable partielle ;
- si l'évaluation du service rendu prend en compte le prix de vente net ou la valeur en usage ;
- la base de calcul du prix de vente net ;
- et l'approche retenue pour déterminer la valeur en usage.

Si les changements de valeur d'inventaire ne peuvent être individualisés dans les états financiers, l'entité publique devrait présenter :

- les principales catégories d'actifs intéressées par les changements de valeur d'inventaire ;

# TRESOR PUBLIC

- ainsi que les principales circonstances ayant conduit à constater des changements de valeur d'inventaire.

Dans le secteur public français, pour l'instant, aucune norme de comptabilité publique ne se réfère expressément à la notion de juste valeur, alors que, par exemple, l'instruction définitive M 52 relative aux départements est sur le point d'être adoptée.

## Passif

Un passif correspond à une obligation présente d'une entreprise liée à des événements passés qui entraînera des sorties de caisse ou une diminution des bénéfices économiques.

La reconnaissance des passifs est un préalable. Ainsi, les passifs comprennent, pour l'essentiel, des fournisseurs, des dettes sociales, des dettes de personnel, des pensions en matière de retraites, des dettes de crédit-bail, des crédits de trésorerie ou autres formes de concours bancaires à court terme, des emprunts et des dettes résultant de l'indemnisation d'accidents.

La question de la date de constatation de la dette se pose.

La définition d'un passif doit s'appliquer autant à des dettes présentes qu'à des dettes futures. La question des provisions est également traitée en cet endroit. Convient-il, par exemple, de comptabiliser les engagements liés aux retraites sous forme de provisions, comme le suggère l'IAS 19, ou comme des passifs éventuels correspondant à des engagements hors bilan, comme l'écrit la Cour des comptes ?

Dans le secteur public français, pour l'instant, aucune norme de comptabilité publique ne définit les passifs éventuels correspondant à ces engagements hors bilan.

## Recettes

L'IASB et l'IFAC définissent les recettes comme des accroissements de bénéfices, présents ou futurs, durant la période comptable, sous forme de trésorerie ou d'accroissement d'actifs ou de diminution de passifs reliés à des réévaluations de bilans.

Les recettes comprennent des impositions de toute nature, des revenus tirés d'une relation contractuelle ou d'échanges comme les ventes de biens et de services, le versement de dividendes ou de produits financiers ou des revenus provenant de la cession d'éléments d'actifs ainsi que les autres gains.

# TRESOR PUBLIC

S'agissant des impositions de toute nature, la question de la date de constatation des droits correspondants se pose. En Australie et en Afrique du Sud, la date de constatation devrait être contemporaine du contrôle sur les actifs des contribuables. D'autres états considèrent que les impositions doivent être considérées comme des recettes seulement quand elles sont utilisées en liaison avec les dépenses. Cette approche est adoptée au Canada et en Suède dans le domaine des oeuvres de charité ou des organisations non lucratives.

Les autres gains visent tout accroissement d'actif lié aux marchés financiers ou naturel comme l'augmentation du domaine forestier ou des stocks vivants. Ce sont encore des gains qui proviennent des échanges extérieurs.

Si le PCG expose des définitions voisines de celles que retiennent l'IASB et l'IFAC, pour la comptabilité publique française, les recettes se confondent avec l'émission de titres de recettes.

## Dépenses

L'IASB et l'IFAC définissent les dépenses comme des pertes, présentes ou futures, durant la période comptable, sous forme de trésorerie ou de diminution d'actifs ou d'accroissement de passifs reliés à des réévaluations de bilans.

Les dépenses comprennent notamment les dépenses de personnel, le coût des biens et services, la dépréciation relative à l'utilisation d'un actif corporel, les loyers, les dépenses de maintenance, les frais financiers, les dépenses de transfert, les baisses boursières et les pertes résultant des échanges extérieurs. Les dépenses de personnel comprennent non seulement les traitements et salaires mais aussi les dépenses futures liées à la couverture des pensions de retraite.

Le coût associé aux actifs corporels incorpore le coût d'acquisition, le coût de réparation ou de maintenance ainsi que la restauration du service potentiel produit par l'actif. Les coûts d'acquisition et de restauration ou de remplacement sont considérés comme des actifs. En revanche, le coût de réparation ou de maintenance est considéré comme une dépense.

Les autres paragraphes détaillent le contenu des dépenses et les difficultés qu'elles soulèvent.

Si le PCG expose des définitions voisines de celles que retiennent l'IASB et l'IFAC, pour la comptabilité publique française, les dépenses se confondent avec l'émission d'ordonnances ou de mandats de paiement.

En résumé, la comptabilité publique en France n'a encore introduit ni la notion de juste valeur pour évaluer les actifs ni la définition des passifs éventuels pour retracer les engagements hors bilan.



# TRESOR PUBLIC

## Les états financiers

### Les catégories des états financiers

Selon l'IAS 1, le bilan, le compte de résultat, le tableau de variation des capitaux propres assimilable à un calcul de situation nette ainsi que le tableau des flux de trésorerie forment les états financiers.

Tableau n° 3 : Catégories d'états financiers au regard des référentiels comptables

	IAS/IFRS	Secteur public français	PCG	IFAC
Comptes de résultat	oui	oui	oui	oui
Bilan	oui	oui	oui	oui
Tableau de variation des comptes propres	oui	non	non	oui
Tableau de flux de trésorerie	oui	non	non	oui
Annexe	Non, mais notes au pied des états financiers	Non en général, mais annexes	oui	Non, mais notes au pied des états financiers

Dans le passé, le compte de résultat l'emportait sur le bilan :

- rattachement des charges aux produits;
- comptes de régularisation au bilan ;
- étalement dans la comptabilisation de certaines charges comme les retraites, les écarts de change et les charges différées.

Dans les modèles IAS/IFRS et IPSAS, le bilan prime sur le compte de résultat :

- le cadre conceptuel des IAS/IFRS repose sur la définition des actifs et des passifs ;
- seuls les actifs et les passifs réels seront comptabilisés au bilan ;
- un produit est défini comme un accroissement d'actif ou une réduction de passif, et symétriquement pour une charge;
- le résultat correspond à la différence entre les capitaux propres d'ouverture et de clôture, hors transaction avec les actionnaires.

L'IASB envisage une réforme de la norme IAS 1. L'objectif est de refléter la performance financière de l'entreprise selon un modèle compréhensible par les investisseurs. Dans un contexte de coût historique, le compte de résultat répondait à cet objectif. Ce n'est plus le cas lorsque de nombreux éléments

# TRESOR PUBLIC

bilanciels sont évalués à la juste valeur et que les variations de juste valeur seraient comptabilisées au compte de résultat.

C'est pourquoi un état de performance financière destiné à remplacer le compte de résultat et le tableau de variation des capitaux propres viserait à :

- présenter toutes les variations de capitaux propres ;
- et à supprimer le résultat net dans la mesure de performance.

Ce nouvel état financier serait établi en croisant les deux critères suivants:

- en lignes, les activités d'exploitation (business activities) et les activités de financement (financing activities);
- en colonnes, les flux de revenus (income before remeasurements) et les ajustements de valeurs des actifs et des passifs (remeasurements).

Ce projet a fait l'objet de tests d'application sur le terrain (field tests) dans certains pays dont la France. En juillet 2003, à la suite des résultats de ces tests, l'IASB a pris les décisions provisoires à propos de la distinction « activités d'exploitation/activités de financement » :

- le sous total « résultat d'exploitation » ou le total avant charges financières du résultat opérationnel, du résultat des autres opérations d'exploitation et du résultat des actifs financiers serait facultatif ;
- les définitions actuelles des catégories de flux financiers (flux liés aux actifs financiers) et de flux de financement (flux liés aux dettes) seraient maintenues ;
- les entités pourraient présenter soit le résultat des autres opérations d'exploitation, soit le total des catégories « activités opérationnelles et autres opérations d'exploitation », total qui pourrait s'intituler « résultat avant produits financiers ».

L'instance dirigeante ou Board de l'IASB confirme que la rubrique « impôts » devrait figurer en un montant unique sans affectation en colonnes.

Les entités pourront présenter des sous totaux ou des montants par actions supplémentaires à condition que ces montants ne soient pas mis plus en évidence que le résultat global (comprehensive income) et que ces montants soient aisément rapprochés du résultat global. Toutes les formes de présentation relatives à l'état de performance financière sont autorisées : par nature, par fonction ou mixte, par nature et par fonction.

Le Board de l'IASB a décidé que la présentation des trois colonnes serait obligatoire pour la période courante, mais non pour les informations comparatives. Pour ces dernières, les entités pourront présenter la seule colonne du total, les autres colonnes devant figurer dans l'annexe.

# TRESOR PUBLIC

Le projet devrait ainsi aboutir à modifier la structure du tableau des flux de trésorerie.

## Règles de présentation

Tableau n° 4 : Règles relatives à la présentation des états financiers au regard des référentiels comptables

	IAS/IFRS	Secteur public français	PCG	IFAC
<b>Compréhensions</b>	oui	non	oui	oui
<b>Pertinence</b>	oui	non	oui	oui
<b>Fiable</b>	oui	non	non	oui
<b>Comparable</b>	oui	oui	oui	oui

Pour que l'information soit compréhensible, ses utilisateurs sont supposés avoir une connaissance raisonnable des activités de l'entité et l'environnement dans lequel il opère, et être prêts à étudier l'information financière. C'est la prise de connaissance de l'organisme public.

L'information est pertinente pour ses utilisateurs si elle permet d'évaluer des événements futurs, actuels ou passés ou de confirmer ou de corriger les évaluations passées. Pour l'Etat par exemple, il importe de s'interroger sur la valorisation de ses participations financières.

L'information fiable est libre de préjugés et erreur matérielle. Elle vise à représenter fidèlement la réalité. Pour ce faire, l'information est neutre. Autrement dit, l'information n'a pas été donnée ou présentée de façon à influencer la prise d'une décision. Sur ce point, le rapport de présentation accompagnant le compte général de l'administration des finances est à citer en exemple.

L'information est entourée de prudence de sorte que actifs ou recettes ne soient pas exagérés et que passifs ou dépenses ne soient pas minimisés. Cette question renvoie notamment à

- la valorisation des actifs au coût historique ou à la juste valeur;
- à la prise en considération des passifs éventuels.

L'information dans les états financiers est comparable quand les utilisateurs sont capables d'identifier des similarités et des différences entre cette information et l'information contenue dans d'autres rapports. La comparabilité s'applique à la :

# TRESOR PUBLIC

- comparaison des annonces financières d'entités différentes et
- comparaison des annonces financières de la même entité sur des périodes de temps différentes.

Le deuxième alinéa de l'article L. 120-1 du PCC dispose : « La comptabilité permet d'effectuer des comparaisons périodiques et d'apprécier l'évolution de l'entité dans une perspective de continuité d'activité. »

Le premier alinéa de l'article 130-5 du PCG définit la comparabilité des comptes annuels : « La comparabilité des comptes annuels est assurée par la permanence des méthodes d'évaluation et de présentation des comptes qui ne peuvent être modifiées que si un changement exceptionnel est intervenu dans la situation de l'entité ou dans le contexte économique, industriel ou financier et que le changement de méthodes fournit une meilleure information financière compte tenu des évolutions intervenues. »

Des contraintes peuvent peser sur la pertinence et la fiabilité de l'information. S'il y a un retard indu dans la présentation d'information, le rapport financier peut perdre de sa pertinence en vue de la prise de décision par les utilisateurs des états financiers. A ne pas attendre les résultats d'une transaction en cours de dénouement, des décisions erronées peuvent être prises par les utilisateurs de l'information financière. Tout est donc affaire de jugement de la part d'un professionnel.

La comptabilité publique ignore encore tous les états financiers et leurs règles de présentation que prévoient tant les IFRS que les IPSAS. La différence essentielle entre comptabilité publique et comptabilité privée porte sur les informations explicatives liées au bilan et compte de résultat ou tableau des flux de trésorerie lorsqu'il existera dans le secteur public.

## Conclusion générale

Les normes internationales en cours d'achèvement ou de modification offrent une meilleure information pour améliorer la prise de décisions et le contrôle des assemblées délibérantes, à condition que les normes de comptabilité publique continuent à s'adapter à celles de la comptabilité privée. L'article 52 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique n'ouvre-t-il pas la voie en disposant:

« ... La nomenclature des comptes ouverts en comptabilité générale définit les modalités de fonctionnement des comptes. Cette nomenclature s'inspire du plan comptable général approuvé par arrêté du ministre des Finances. Lorsque l'activité exercée est de nature principalement industrielle ou commerciale, la nomenclature des comptes est conforme au plan comptable général, sauf dérogations justifiées par le caractère particulier des opérations à retracer. »

# TRESOR PUBLIC

Dans le secteur privé, il est possible de faire le point sur la convergence des normes nationales vers les normes internationales grâce à l'étude de l'international Forum for Accoutumance Development disponible sur le site [www.ifad.net](http://www.ifad.net).

La convergence mondiale vers « normes comptables IFRS » est sur la bonne voie puisque, sur 59 pays interrogés :

- 54, dont la France et les Etats-Unis, ont l'intention soit d'adopter les IFRS soit de converger vers les IFRS, 39 pays ayant déjà formalisé le projet ;

- 2, Chypre et le Kenya, ont déjà adopté les IFRS ;

- 3 seulement, Arabie saoudite, Islande et Japon, n'ont pas l'intention de faire converger leurs règles comptables vers les IFRS.

L'étude de l'IFAD recense les principaux obstacles à la réalisation de la convergence :

- pour 29 pays, dont la France mais pas les Etats-Unis, la complexité de certaines normes surtout celles relatives aux instruments financiers tels les IAS/IFRS 32 et 39 et, en général, toute norme préconisant une comptabilisation à la juste valeur;

- pour 27 pays, dont la France mais pas les Etats-Unis, un référentiel comptable marqué par des considérations fiscales;

- pour 22 pays, dont la France, un désaccord avec certaines normes IFRS importantes;

- pour 20 pays, la France ne faisant pas partie de ce groupe, l'insuffisance des indications sur la première application des IFRS ;

- et la formation des comptables ou la traduction des normes et des interprétations.

L'IFAC n'a pas entrepris une étude de même nature pour le secteur public. Il est cependant probable que les mêmes obstacles s'opposent à la généralisation des normes IPSAS.

# TRESOR PUBLIC

**Le contrôle hiérarchisé :**

**Un levier d'une gestion publique plus performante**

Alain CAUMEIL, Directeur départemental, Chef du projet « contrôle hiérarchisé de la dépense » à la Direction Générale de la Comptabilité Publique

Revue du Trésor n°2, février 2004

**L'objectif du contrôle hiérarchisé est de mieux concilier la régularité et l'efficacité des contrôles des comptables publics**

Dans le cadre d'un contrôle exhaustif, la régularité de la dépense prime sur l'efficacité; en revanche, dans un contrôle hiérarchisé, l'objectif est de mieux concilier la régularité et l'efficacité des contrôles du comptable. C'est cet équilibre entre la régularité et l'efficacité, sans subordonner l'une à l'autre, qui structure la méthodologie du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Cette dernière a, en effet, pour préoccupation, d'une part, d'orienter les contrôles sur les dépenses à risques et enjeux, d'autre part, de personnaliser les contrôles selon les pratiques des ordonnateurs et, enfin, de donner aux comptables la possibilité d'organiser et de gérer les contrôles de manière plus souple et plus fluide.

**Des contrôles mieux ciblés sur les natures de dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants**

**Le contrôle hiérarchisé se fonde sur une analyse des risques et des enjeux par nature de dépense**

Le principe du contrôle hiérarchisé est de proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux.

Dans le domaine du contrôle de la dépense, le critère d'analyse des risques et des enjeux le plus fédérateur et le plus simple correspond à la nature de la dépense. En effet, la nature de la dépense permet d'appréhender à la fois la complexité des opérations et l'importance des enjeux (une subvention par rapport à une dépense sur facture). C'est un critère directement opérationnel puisque toute dépense comporte, au travers de l'imputation comptable, la nature précise de la dépense (à l'exception notable des marchés publics).

La nature de la dépense s'est donc naturellement imposée comme le critère discriminant pour déterminer la latitude des comptables pour moduler les contrôles ne serait-ce qu'intuitivement, chacun a en effet conscience que les risques et les enjeux ne sont pas identiques selon les natures de dépenses.

Cette différenciation par nature de dépense a été réalisée dans le cadre d'une analyse qui a consisté à identifier les risques, à les évaluer (facteurs qui aggravent ou atténuent les risques) et à les discriminer selon que leurs conséquences sont patrimoniales, budgétaires, comptables ou juridiques.

# TRESOR PUBLIC

L'analyse des risques a permis de distinguer les natures de dépenses pour lesquelles le contrôle hiérarchisé devait être écarté en raison des risques intrinsèques élevés de celles pour lesquelles une modulation des contrôles était possible.

Pour résumer cette analyse, il est permis de dire que le contrôle sélectif est dorénavant la règle, le contrôle exhaustif l'exception. En effet, en dehors des marchés publics formalisés et de certaines dépenses spécifiques (frais de changement de résidence par exemple), toutes les natures de dépenses ont vocation à faire l'objet d'un contrôle sélectif, que ce soient des subventions, des marchés sans formalités préalables, des opérations relatives à la paie ou de l'essentiel des dépenses barémées.

**A chaque nature de dépense correspond une formule de contrôle adaptée aux risques et aux enjeux**

**🌐 Une diversité de formules de contrôles aux lieu et place d'un dispositif uniforme...**

L'analyse des risques a également permis d'associer à chaque nature de dépense une forme de contrôle appropriée.

Dans le dispositif de contrôle traditionnel, le même contrôle s'applique quelles que soient la nature de la dépense ou les pratiques des ordonnateurs; en effet, les contrôles des comptables publics sur les ordres de paiement des ordonnateurs s'exercent, en principe, a priori de manière exhaustive et comprennent tous les contrôles prévus aux articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique (qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, imputation budgétaire, liquidation, acquit libératoire...).

Dans le cadre du contrôle hiérarchisé, il s'agit de substituer à ce dispositif uniforme un système à géométrie variable permettant d'adapter le contrôle à la réalité des risques et des enjeux.

Cette diversification des modes de contrôles résulte de la combinaison de trois leviers que sont le champ, le moment et l'intensité des contrôles.

Nature de la dépense	Référentiel obligatoire secteur local
1. Marchés « formalisés » d'investissement et de fonctionnement	*Tous les actes de dépenses liés à des marchés formalisés; relèvent de cette catégorie tous les marchés qui empruntent la forme des marchés publics formalisés, indépendamment de leur montant.
2. Emprunts et charges d'intérêt sur emprunt ....	*Nota : les simples conventions ne relèvent pas de cette catégorie. Tous les remboursements en capital des emprunts et le paiement des intérêts.
3. Opérations d'ordre ....	*Toutes les opérations d'ordre
4. Opérations présentant des risques particuliers.	*Participations; frais de déménagement; indemnités de préavis et de licenciement; allocations chômage; indemnités des élus ; pertes sur créances irrécouvrables ; autres charges exceptionnelles (6718 M14) subventions exceptionnelles; reversement sur FCTVA ; reversement sur TLE ; reversement sur PLD ; participations en cas de dépassement du COS.

# TRESOR PUBLIC

Les contrôles vont pouvoir dorénavant s'exercer de manière exhaustive ou par sondage (tout ou partie des opérations), s'effectuer a priori ou a posteriori (avant ou après le paiement) et porter sur l'intégralité ou sur certains points de contrôle listés aux articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Nature des opérations	Référentiel national indicatif secteur local (forme du contrôle préconisé)
- Marchés sans formalité préalable et dépenses hors marchés (y compris les conventions qui ne constituent pas des marchés formalisés) ...	A priori par sondage
- Toutes les dépenses barémées qui ne figurent pas dans le référentiel obligatoire ...	A priori et a posteriori par sondage selon la nature de la dépense.
- Subventions et participations...	A priori par sondage
- Toutes les dépenses de paie	A posteriori par sondage

Ces trois leviers du contrôle hiérarchisé vont se combiner pour permettre aux comptables d'utiliser toute une palette de formules de contrôles allant du contrôle a priori, exhaustif et renforcé, à un contrôle par sondage a posteriori allégé en passant par diverses formules intermédiaires.

Le contrôle hiérarchisé introduit ainsi de la souplesse dans les modalités d'exercice des contrôles pour permettre d'adapter ces dernières aux risques et aux enjeux.

Quand les risques et les enjeux potentiels sont trop importants, un contrôle a priori et exhaustif doit être maintenu ; ces dépenses relèvent de la partie obligatoire du référentiel national.

En revanche, pour d'autres natures de dépenses les risques sont considérés comme limités. Le principe est dorénavant que ces dépenses ont vocation à être contrôlées par sondage, a priori ou a posteriori. Pour ces dépenses, qui figurent dans le référentiel national indicatif, une forme de contrôle sélectif est simplement préconisée.

Pour laisser le plus de souplesse au dispositif, il est apparu nécessaire de ne pas imposer dans le référentiel le moment et l'intensité du contrôle qui seront librement définis par les comptables.



# TRESOR PUBLIC

✚ ... qui permet de mieux cibler les contrôles sur les dépenses les plus sensibles

La diversification des modes de contrôle permet de recentrer les moyens de contrôles sur les véritables risques et enjeux.

Proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux aboutit, en effet, à recentrer les contrôles sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants et à les alléger sur les autres dépenses ; ce changement de méthode permet de concentrer les moyens de contrôle sur les opérations les plus sensibles.

Cette approche des contrôles par les risques est plus exigeante et complexe, mais elle est indubitablement plus rationnelle ; moins quantitatif, le contrôle devient plus qualitatif en privilégiant les opérations les plus sensibles. L'enjeu est d'apporter aux ordonnateurs une meilleure sécurité juridique sur ces dépenses et de limiter les contrôles sur des dépenses répétitives qui présentent peu de risques.

Enfin, en maintenant la qualité du contrôle, tout en réduisant la charge de travail, le contrôle hiérarchisé est beaucoup plus efficient.

Le contrôle hiérarchisé permet une allocation optimale des moyens en personnel à la charge de contrôle ; il ne s'agit plus de déterminer les moyens nécessaires à un contrôle exhaustif mais de définir en fonction des contrôles utiles les moyens appropriés.

Le ciblage des contrôles en fonction des natures de dépenses est nécessaire mais pas suffisant. Une sélectivité efficace des contrôles suppose de prendre en compte les pratiques des ordonnateurs.

## Des contrôles plus personnalisés en fonction des pratiques des gestionnaires

La nature des dépenses définit des risques uniquement potentiels. Pour décider ou non de hiérarchiser les contrôles, le comptable va devoir tenir compte de la réalité des risques qui dépend cette fois des pratiques des gestionnaires.

Cette prise en compte des pratiques des ordonnateurs dans la méthodologie du CHD permet d'encadrer la sélectivité des contrôles et constitue ainsi un puissant levier de responsabilisation des gestionnaires.

## La qualité des pratiques des gestionnaires permet aujourd'hui une hiérarchisation des contrôles

En revanche, pour d'autres natures de dépenses les risques sont considérés comme limités. Le principe est dorénavant que ces dépenses ont vocation à être contrôlées par sondage, a priori ou a posteriori. Pour ces dépenses, qui figurent dans le référentiel national indicatif, une forme de contrôle sélectif est simple

✚ Les pratiques des ordonnateurs ont longtemps justifié un contrôle a priori et exhaustif

# TRESOR PUBLIC

L'origine du contrôle administratif de la dépense se trouve dans l'ordonnance royale du 14 septembre 1822. Pour permettre aux comptables de réaliser un contrôle rigoureux des dépenses, cette ordonnance a imposé aux ordonnateurs la transmission systématique des pièces justificatives de dépenses. Jusqu'à cette date, les ordonnateurs déterminaient eux-mêmes les pièces qui devaient accompagner les mandats. Dans ces conditions, il n'était pas rare que des ordonnateurs aient pris la fâcheuse habitude de transmettre des « mandats à nu ».

Les désordres croissants dans la comptabilité exigeaient que les opérations de dépenses soient accompagnées des pièces justificatives pour permettre au comptable de s'assurer de leur validité.

Cette obligation figure à l'article 10 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui dispose « Toute ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, lorsqu'ils sont présentés à l'une des caisses de notre trésor, être accompagnés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée ».

Dans le contexte de dégradation des comptes publics de l'époque, la transmission systématique des pièces justificatives a logiquement amené les comptables à réaliser un contrôle a priori et exhaustif ; de fait, pour préserver leur responsabilité, les comptables devaient nécessairement exercer un contrôle sur toutes les dépenses pour empêcher les fréquentes irrégularités.

Dans le droit positif, il en va toujours ainsi ; aucun texte ne prescrit formellement un contrôle a priori et exhaustif. Le décret du 29 décembre 1962 cite les contrôles à opérer mais n'impose pas, en tant que tel, un contrôle exhaustif. C'est toujours la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables qui induit cette modalité de contrôle. En effet, dès lors que le comptable est responsable de la régularité des dépenses (art. 60 de la loi du 23 février 1963), le contrôle exhaustif s'est imposé comme l'unique moyen pour le comptable d'exonérer sa responsabilité.

Tant que le nombre d'irrégularités était important, le contrôle exhaustif a ainsi conservé sa cohérence et a répondu aux objectifs qui lui étaient assignés.

## L'utilité d'un contrôle systématique a progressivement perdu de sa cohérence

Cette situation va progressivement évoluer en raison de changements sensibles dans les pratiques des gestionnaires ; sous l'effet conjugué de la qualification croissante des personnels, du traitement automatisé de nombreuses opérations de gestion et de l'introduction de dispositifs de contrôle interne performants dans les services administratifs, les pratiques budgétaires et comptables des gestionnaires vont s'améliorer de manière constante.

Ces évolutions s'accroissent aujourd'hui avec la généralisation des progiciels de gestion intégrée (PGI) qui fiabilisent les opérations en structurant les procédures et en automatisant certains contrôles.

# TRESOR PUBLIC

Le contrôle des comptables publics n'est pas non plus étranger à la rigueur croissante des pratiques des gestionnaires : que ce soit par son volet préventif ou coercitif, il a indubitablement joué un rôle pédagogique essentiel dans cette évolution.

Cependant, l'amélioration progressive des pratiques des gestionnaires va contribuer à contester l'utilité des modalités de contrôle traditionnelles : en effet, l'absence de proportionnalité entre les exigences du contrôle et l'ampleur des risques entretient l'idée d'un contrôle excessif et abusivement lourd.

Certes, le plus souvent, les ordonnateurs ne contestent pas l'utilité des contrôles du comptable qui apportent une sécurité juridique supplémentaire à laquelle ils sont naturellement très attachés. La pénalisation croissante de la vie publique renforce d'ailleurs ce besoin dans les domaines sensibles et complexes.

En revanche, les mêmes exigences pour des opérations courantes sont mal ressenties. Les contrôles sont dans ce cas vécus comme très formels et très tatillons dès lors qu'ils ne se traduisent pas par des rejets portant sur des problèmes de fond.

Par ailleurs, dans les faits, certains comptables se sont progressivement dispensés du contrôle exhaustif pour ne pas affaiblir l'efficacité et la crédibilité de leur contrôle.

Le bon sens, la difficulté à absorber en toutes circonstances la charge de contrôle ont, en effet, tout à fait naturellement, amené des comptables à hiérarchiser leurs contrôles.

Toutefois, faute de méthodologie, ces pratiques souvent empiriques ne permettent pas d'asseoir la sélectivité des contrôles sur des règles objectives et stables. Chaque comptable, sous son entière responsabilité, détermine ainsi la possibilité et les modalités de hiérarchisation des contrôles ; il en résulte des pratiques très disparates d'un comptable à l'autre.

C'est précisément pour fonder la hiérarchisation des contrôles sur des règles objectives et homogènes dans le réseau que la DGCP a décidé de définir une méthodologie du contrôle hiérarchisé.

Grâce à cette méthodologie, les débets prononcés par le juge des comptes sur les dépenses les plus sensibles et qui représentent les enjeux les plus importants devraient être limités.

En revanche, une approche sélective des contrôles expose mécaniquement les comptables à des risques, même s'ils sont par construction limités, sur les dépenses qui ne sont plus contrôlées.

Aussi, sans remettre en cause le principe de la responsabilité pleine et entière du comptable vis-à-vis du juge des comptes, il était nécessaire de prendre en considération ces risques supplémentaires dans le cadre des mécanismes régulateurs de la responsabilité, en actant le principe d'une remise gracieuse par le ministre des débets du juge des comptes sur les dépenses qui n'avaient pas à être contrôlées.

Toutefois, pour que la responsabilité du comptable soit écartée, il faudra, non seulement que le paiement ne figure pas parmi les dépenses qui devaient être vérifiées, mais aussi que le plan de contrôle soit cohérent avec les risques : l'objectif d'éviter qu'un comptable contrôle par sondage une nature de dépense qui aurait dû être contrôlée de manière exhaustive ou bien encore que le taux de sondage appliqué soit sans cohérence

# TRESOR PUBLIC

avec les risques.

De la même façon que les mauvaises pratiques des gestionnaires ont historiquement justifié un contrôle systématique, l'amélioration très sensible de la qualité du mandatement ces dernières années permet de recourir à un contrôle sélectif.

## **Le contrôle hiérarchisé permet de reconnaître et de valoriser les bonnes pratiques des gestionnaires**

Si la nature de la dépense définit les risques potentiels, en revanche la réalité des risques dépend des pratiques des ordonnateurs. Aussi, la condition pour hiérarchiser les contrôles consiste à s'assurer que les pratiques des ordonnateurs permettent de se dispenser d'un contrôle systématique. Toute la complexité, mais également toute la rigueur de la méthodologie, reposent sur cette prise en compte des pratiques des gestionnaires.

### **✚ La prise en compte des pratiques des gestionnaires permet une application maîtrisée du contrôle hiérarchisé**

Une méthodologie simple aurait consisté à déterminer des natures de dépenses (ou des seuils) pour lesquelles un contrôle par sondage aurait été imposé. Une telle option a été écartée car elle ne prend en considération que les risques potentiels, alors que la possibilité de recourir à un contrôle par sondage va dépendre de la réalité des risques qui découlent de la pratique du gestionnaire.

C'est uniquement quand les pratiques des gestionnaires corroborent la faiblesse des risques potentiels qu'un contrôle par sondage sera pertinent ; en revanche, en présence de risques importants, le comptable doit logiquement maintenir un contrôle exhaustif en raison des défaillances de l'ordonnateur. En effet, par nature, un contrôle par sondage suppose l'acceptation d'un risque d'irrégularités sur les paiements qui ne sont pas contrôlés ; ce risque n'est acceptable que si son occurrence est faible et si ses conséquences ne sont pas trop dommageables.

Il était donc impératif de définir un critère de risque acceptable à la fois objectif, précis et représentatif des irrégularités les plus graves. Le principe retenu par la méthodologie est de considérer que le niveau de risque est inacceptable dès lors que les erreurs patrimoniales de plus de 15 euros (erreur de liquidation, paiement d'une dette prescrite, double paiement...) sont en nombre supérieures à 2 %.

Ce taux d'erreurs patrimoniales significatives constitue ainsi un critère objectif permettant de définir par ordonnateur la possibilité de hiérarchiser les contrôles pour une nature de dépense donnée.

Au-delà de ce seuil, le contrôle par sondage est inapplicable, en deçà, il est obligatoire. Dès lors qu'une dépense doit être contrôlée par sondage, toutes les opérations qui sont hors champ du contrôle ne font plus l'objet d'aucun contrôle, que ce soit les contrôles de payeur ou de caissier.

# TRESOR PUBLIC

Le taux d'erreurs patrimoniales définit également la taille de l'échantillon.

Le référentiel prévoit un calibrage de l'échantillon pour chaque niveau de risque. Les taux d'anomalies patrimoniales ont été répartis en quatre niveaux de risques auxquels est associé un taux d'échantillon qui varie de 2 à 10 %.

Ces taux d'échantillon ont été déterminés en fonction d'un modèle mathématique de façon à assurer leur représentativité statistique, c'est-à-dire que les conclusions issues de l'échantillon permettent une analyse de la qualité de l'ensemble de la nature de dépense considérée. Ce même souci de représentativité conduit à imposer une taille d'échantillon minimum de 50 opérations sur l'exercice.

Par ailleurs, le dispositif n'est pas figé et les taux de sondage doivent être actualisés pour s'adapter à l'évolution des risques. Cette souplesse du dispositif peut amener un comptable à revenir à un contrôle exhaustif si les risques constatés lors du contrôle de l'échantillon l'exigent.

Ces règles méthodologiques ont dû être adaptées pour les ordonnateurs du secteur local qui relèvent de l'apurement administratif ou qui émettent moins de 5 000 mandats au cours d'un exercice.

Pour ces ordonnateurs, il était possible et souhaitable de simplifier la méthodologie, en particulier en retenant un taux de sondage unique et fixe de 15 % applicable à toutes les dépenses du référentiel indicatif.

## Des contrôles personnalisés en fonction des pratiques des gestionnaires

Le contrôle hiérarchisé, en diversifiant les formes de contrôles, permet de personnaliser les contrôles, non seulement en fonction des natures de dépenses, mais surtout selon les pratiques des gestionnaires.

Alors que dans un contrôle a priori et exhaustif les mêmes contrôles sont appliqués, dans le cadre du contrôle hiérarchisé, le comptable module les contrôles en fonction de la qualité du mandatement.

Cette personnalisation des contrôles permet de reconnaître et de valoriser les bonnes pratiques des gestionnaires. La personnalisation des contrôles responsabilise les gestionnaires sur leurs pratiques de gestion : le pendant de l'allègement des contrôles pour les gestionnaires de qualité est le maintien de contrôles renforcés pour les gestionnaires défaillants.

Cette responsabilisation est d'autant plus efficace qu'elle est assortie de contreparties directes pour les gestionnaires : dans une logique gagnant/gagnant, le comptable pourra faire bénéficier les gestionnaires de qualité de délais de paiement plus rapides, de simplifications en matière de pièces justificatives et de prestations de conseil renforcées.

Ces signaux forts envoyés en direction des gestionnaires incitent ainsi au développement des bonnes pratiques.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense s'inscrit totalement dans l'esprit de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), en responsabilisant les ordonnateurs devenant

# TRESOR PUBLIC

un outil d'une gestion publique par la performance.

*Une organisation et une gestion des contrôles plus performantes*

## ✚ Le contrôle exhaustif impose une organisation du travail très contraignante

Le contrôle a priori et exhaustif rigidifie totalement les modalités d'organisation des services chargés du contrôle.

Le comptable ne maîtrise pas la charge de contrôle imposée par le rythme de mandatement très erratique des services ordonnateurs. Ce rythme du mandatement se caractérise tout d'abord par des variations saisonnières très fortes, en particulier sur la fin de l'exercice pour les services de l'Etat. Les mises à disposition tardives des crédits expliquent en grande partie cette concentration du mandatement sur cette période.

Pour d'autres ordonnateurs, le rythme du mandatement est chaotique sur tout l'exercice. Malgré les tentatives répétées des comptables, la transmission régulière des mandats n'est pas toujours respectée. La période estivale est paradoxalement une période difficile pour les services du comptable; les services ordonnateurs « vidant leurs tiroirs » avant les départs en congé, les services du comptable voient arriver quelques jours plus tard des masses importantes d'opérations alors que sur ces périodes les effectifs dans les services sont naturellement moins nombreux.

Intervenant en fin de chaîne, le comptable subit dans un contrôle exhaustif l'organisation du travail de l'ordonnateur.

Cette situation entraîne trois inconvénients majeurs:

Tout d'abord, des difficultés d'organisation pour les chargés du visa qui ont des difficultés à programmer les moyens humains pour faire face à un afflux soudain de mandats.

Ensuite, une dégradation de la qualité du visa de la dépense en raison de la nécessité de payer le plus rapidement les créanciers, ce que le délai global de règlement accentue.

Enfin, des délais de paiement plus élevés sur ces périodes malgré le visa accéléré souvent pratiqué par les comptables pour ne pas pénaliser les créanciers publics.

## ✚ Le contrôle hiérarchisé introduit davantage de souplesse dans l'organisation et la gestion des contrôles

En diversifiant les formules de contrôle, le contrôle hiérarchisé induit une organisation du travail beaucoup plus souple qui se répercute sur la qualité et la rapidité des contrôles.

Le contrôle par sondage, en restreignant les champs des contrôles, réduit la pression liée au volume du mandatement de l'ordonnateur. Le nombre d'opérations à contrôler étant limité, les pics de mandatement sont plus facilement absorbés.

Mais cette réduction du volume du mandatement à contrôler ne permet pas au comptable de s'affranchir réellement du mandatement de l'ordonnateur. La charge de

# TRESOR PUBLIC

travail du comptable en matière de visa continue à être très largement déterminée par l'ordonnateur en fonction du rythme et du volume des mandats transmis. Pour maîtriser la charge de travail, le comptable doit pouvoir la lisser indépendamment du rythme de mandatement de l'ordonnateur.

Pour lisser la charge de travail sur l'exercice, le comptable peut décider d'organiser un contrôle périodique. En effet, un contrôle par sondage n'a pas nécessairement à intervenir au fur et à mesure du mandatement. Les sondages peuvent être réalisés à certaines périodes de l'exercice. Il est ainsi possible de positionner ces sondages à des périodes moins chargées de l'année.

Ce contrôle périodique laisse le choix entre un contrôle a posteriori ou a priori qui est déterminant dans la marge de manoeuvre laissée à l'unité de travail pour organiser les contrôles.

Le contrôle a posteriori offre la plus large souplesse aux services. En effet, le contrôle peut intervenir à n'importe quel moment de l'année, l'échantillon peut être constitué avec ou sans seuil. Un autre avantage du contrôle a posteriori tient aux facilités de constitution de l'échantillon qui intervient dans une logique de stock et non de flux, comme pour un contrôle a priori; la seule limite au recours à cette formule concerne la disponibilité des pièces justificatives (transmission trimestrielle pour l'Etat).

La périodicité permet de programmer les moyens de contrôle appropriés en fonction de la charge de travail prévisionnelle. Un autre avantage du contrôle périodique est de donner une marge de manoeuvre permanente aux services pour ajuster la charge de travail. Il est toujours possible à un service de renoncer à des contrôles sur une période pour les reporter sur une période ultérieure ; dans ce cas l'essentiel est que le taux de sondage sur l'exercice soit respecté.

Les expérimentateurs du contrôle hiérarchisé ont unanimement reconnu que les périodes traditionnellement très tendues pour les services se sont passées dans de bien meilleures conditions depuis la mise en oeuvre du contrôle hiérarchisé. La réduction de la masse des mandats à contrôler et le meilleur lissage de la charge de travail permettent de mieux maîtriser le flux du mandatement et de maintenir une qualité constante du visa, même durant les périodes tendues.

Pour certaines dépenses, comme la paie dans le secteur local, les contrôles périodiques sont combinés avec des contrôles thématiques qui permettent d'approfondir les contrôles sur des points précis de réglementation.

Enfin, un résultat particulièrement attendu du contrôle hiérarchisé consistait à améliorer significativement les délais de paiement. Mécaniquement la réduction du volume des actes contrôlés devait se traduire par un gain en matière de délais de paiement. Un comparatif entre les délais de paiement sur des périodes équivalentes a permis de constater un gain de l'ordre de 25 %.

Il n'est pas neutre de rappeler que ce gain a été constaté alors que les sites expérimentateurs ne bénéficiaient d'aucun soutien informatique. L'amélioration des

# TRESOR PUBLIC

délais de paiement devrait ainsi sensiblement s'accroître dans un environnement informatisé.

Le contrôle hiérarchisé devrait ainsi permettre aux comptables du Trésor d'atteindre les objectifs de délai de paiement que le réseau du Trésor s'est assigné dans le cadre de son contrat pluriannuel de performance. Cette réduction du délai de paiement imputable au comptable permet plus largement de contribuer au respect du délai global de règlement qui est aujourd'hui un objectif fort pour les acteurs de la dépense publique.

Meilleur ciblage des contrôles sur les dépenses à risques et enjeux, personnalisation des contrôles en fonction des pratiques des gestionnaires, et souplesse d'organisation donnent toute sa pertinence à une approche hiérarchisée des contrôles.

S'arrêter à ces seules justifications ferait pourtant passer à côté d'une autre ambition essentielle de cette réforme qui est de faire du contrôle de la dépense un outil d'une gestion publique plus performante, en axant désormais le contrôle de la dépense non plus simplement sur la régularité des opérations mais sur la régularité des procédures.

**Redéfinir la finalité des contrôles en passant d'une logique de contrôle de la régularité des opérations à un contrôle de la régularité des procédures**

Au-delà du changement de méthodes, une approche hiérarchisée modifie la finalité même du contrôle. Alors que l'objectif du contrôle traditionnel du comptable est limité à la régularité des opérations, dans le cadre du contrôle hiérarchisé, la finalité du contrôle est la régularité des procédures.

Pour parvenir à cet objectif ambitieux, le contrôle hiérarchisé suppose pour le comptable un profond changement culturel privilégiant la confiance à la méfiance et un renforcement de son rôle de conseil, pour lequel de nouveaux outils doivent être mis à sa disposition.

**La logique du contrôle de la régularité des procédures correspond à un changement culturel profond**

**Portée et limites du contrôle de la régularité des procédures**

Le contrôle hiérarchisé modifie profondément la finalité du contrôle du comptable. Le contrôle ne portant plus sur tous les ordres de payer, l'objectif ne peut plus être d'empêcher toutes les irrégularités comme dans un dispositif de contrôle exhaustif : dans une approche sélective des contrôles, le comptable ne peut empêcher que les irrégularités des opérations qu'il contrôle.

C'est précisément l'analyse des résultats du contrôle qui revêt une importance décisive dans le cadre d'un contrôle hiérarchisé. L'objectif du contrôle va consister à s'assurer de la régularité de la procédure. La préoccupation du comptable n'est pas simplement l'irrégularité ponctuelle d'une opération, mais le dysfonctionnement dans une procédure de nature à provoquer des erreurs répétitives.



# TRESOR PUBLIC

Pour ce faire, le comptable recourt à des techniques d'échantillonnage qui permettent, à partir de l'observation d'un nombre représentatif d'opérations, de tirer un enseignement sur la totalité des opérations de l'ordonnateur et de porter ainsi une appréciation sur la régularité de la procédure.

Ce recentrage du contrôle de la dépense sur le contrôle des procédures correspond à l'évolution de la fonction comptable inscrite dans la LOLF.

L'article 31 de la LOLF dispose en effet que le comptable public « s'assure de la sincérité des enregistrements comptables et des procédures ».

L'objectif contenu dans la LOLF est néanmoins beaucoup plus ambitieux; le rôle du comptable ne se limite pas dans ce cadre à contrôler la régularité de la procédure, mais à garantir sa fiabilité.

Réalisé sur pièces, le contrôle hiérarchisé permet d'évaluer la qualité de la procédure par les manifestations éventuelles des risques mais il ne permet pas en revanche d'agir directement sur les causes du risque.

Pour garantir les procédures, le comptable doit nécessairement auditer sur place les chaînes de travail pour évaluer la qualité du dispositif de contrôle interne.

La DGCP expérimente depuis plusieurs mois une formule de contrôle partenarial sous la forme d'audit de procédures auprès de services de l'Etat et de collectivités locales, qui préfigure l'audit comptable au sens de la LOLF.

Sans être nécessairement un préalable, le contrôle hiérarchisé prépare naturellement les services à passer à un contrôle partenarial en s'interrogeant sur la régularité des procédures.

## Une nouvelle finalité du contrôle qui traduit un changement culturel profond

Le contrôle hiérarchisé inverse totalement la philosophie du contrôle en passant d'une logique de méfiance à une logique de confiance.

Dans la logique du contrôle hiérarchisé, la régularité des opérations des ordonnateurs est considérée comme la règle et l'irrégularité l'exception. Le postulat d'un contrôle sélectif est d'accepter un risque d'irrégularité sur les opérations qui ne font plus l'objet d'un contrôle. Sur la partie des mandats qui est contrôlée, le comptable vérifie que le risque demeure acceptable en s'assurant de la régularité de la procédure.

Ce changement profond de l'optique du contrôle est rendu possible par l'amélioration constante des pratiques des gestionnaires. Sans cette amélioration de la qualité du mandatement, le contrôle hiérarchisé n'aurait d'ailleurs aucun sens.

La qualité du mandatement est, en effet, une condition préalable à une application maîtrisée du CHD : il serait absurde de contrôler par sondage des opérations dont on sait qu'elles comportent des anomalies graves ou nombreuses ; il serait également peu logique qu'une approche sélective soit plus lourde à gérer qu'un contrôle exhaustif en nécessitant après le paiement des régularisations lourdes, complexes et toujours aléatoires (l'action en répétition de l'indu par exemple).

# TRESOR PUBLIC

Les contrôles réalisés par le comptable sont directement modifiés par ce changement d'état d'esprit. Ce n'est pas simplement le nombre mais plus fondamentalement la nature des contrôles qui évolue.

Ainsi par exemple, pour contrôler des dépenses, comme des conventions, des baux, etc., des comptables tiennent tous les dossiers individuels dans les mêmes conditions que les services gestionnaires pour s'assurer du respect de la convention. Or, lorsque le suivi est réalisé correctement chez le gestionnaire, il y'a une redondance totale de la gestion de ces contrats. Aussi, dès lors que le comptable a confiance dans les pratiques du gestionnaire, il suffit de choisir un nombre limité de contrats pour s'assurer que la procédure est convenablement maîtrisée par l'ordonnateur.

## Le contrôle des procédures implique un rôle de conseil accru

### Le contrôle des procédures renforce la dimension conseil du contrôle

L'efficacité du contrôle de la régularité de la procédure suppose que le comptable informe le gestionnaire des résultats de ses contrôles sous la forme de restitutions d'informations enrichies et régulières.

Habituellement, ne sont formalisés et portés à la connaissance des ordonnateurs que les incidents les plus graves ; ces « rejets » formalisés sont toujours vécus par les comptables comme des situations de crise qu'il convient d'éviter le plus possible pour ne pas retarder les paiements. La tendance naturelle est donc de limiter les suspensions et de demander de manière informelle aux gestionnaires de régulariser l'opération litigieuse.

Dans la plupart des cas, ces observations formulées par les comptables parviennent directement aux services gestionnaires qui régularisent l'opération sans autre conséquence, alors que la répétition dans le temps de la même anomalie traduit une défaillance de la procédure qui exigerait des mesures de correction immédiates et durables.

Dans le cadre du contrôle hiérarchisé, il est primordial que l'ordonnateur puisse être directement informé sur la régularité des procédures de ses services.

Les expérimentations ont montré que les ordonnateurs étaient tout à fait intéressés par des informations synthétiques leur permettant de dresser une sorte de diagnostic sur la qualité des pratiques des services gestionnaires.

A partir de cette synthèse, une analyse de la qualité des procédures budgétaire et comptable peut être opérée. Cet inventaire permet, le cas échéant, d'identifier les défaillances dans les procédures et d'examiner en étroite concertation les mesures de nature à remédier aux carences observées. Un plan d'action peut ainsi être arrêté pour définir, par exemple, les mesures d'organisation et de formation nécessaires.

# TRESOR PUBLIC

Cette démarche rejoint la préoccupation croissante des ordonnateurs en matière de contrôle interne. Ces derniers considèrent que le comptable est un interlocuteur privilégié pour mettre en place, évaluer et perfectionner le contrôle interne au sein de ses services.

## *Un rôle de conseil qui s'appuie sur des restitutions*

**Le contrôle hiérarchisé suppose un suivi quotidien, sous la forme d'une traçabilité des opérations contrôlées. Ces informations vont ensuite être synthétisées pour alimenter des restitutions formalisées aux ordonnateurs.**

### *La traçabilité des contrôles est la source des restitutions*

Un point clé de la méthodologie du contrôle hiérarchisé repose sur la traçabilité des opérations contrôlées. C'est une contrainte forte pour les services, mais qui est incontournable dans le cadre du contrôle hiérarchisé.

En effet, cette traçabilité est essentielle pour borner la responsabilité des comptables en définissant clairement les opérations contrôlées, pour actualiser le plan de contrôle en fonction de l'évolution des risques, pour procéder, dans le cadre du contrôle interne, à la vérification de la pertinence et de la qualité du plan de contrôle.

Cette traçabilité consiste à mémoriser les références des opérations contrôlées (numéro du mandat), la nature (codification) et le montant des anomalies.

Les données recueillies quotidiennement pour la traçabilité vont servir de support aux restitutions destinées à l'ordonnateur.

Les outils informatiques développés pour accompagner le contrôle hiérarchisé apporte une aide aux services pour faciliter cette traçabilité. Dans la mesure du possible, toutes les tâches de saisie qui pouvaient être automatisées l'ont été.

Cette aide de l'informatique sera beaucoup plus importante dans l'avenir dans le cadre des projets HELIOS et ACCORD, respectivement pour le secteur local et l'Etat.

### *Des outils pour exploiter les données recueillies dans le cadre de la traçabilité*

L'accompagnement informatique concerne également les synthèses régulières des données. Un outil, tel l'infocentre INDIA pour l'Etat, permet d'extraire et de synthétiser automatiquement les données afin de les valoriser auprès des ordonnateurs.

Dans le secteur local, l'outil informatique permettra également une consolidation des données issues des contrôles quotidiens sous la forme d'un tableau de bord.

A noter que ce tableau de bord constitue également un outil de pilotage pour actualiser le plan de contrôle en fonction de l'évolution des risques et un support essentiel du contrôle interne.

L'ambition à terme est de procéder non seulement à des comparaisons dans le temps pour apprécier l'évolution de la qualité du mandatement d'un ordonnateur mais également des comparaisons entre ordonnateurs similaires.

# TRESOR PUBLIC

## *Un cadre normalisé de restitutions*

Dans le cadre des travaux sur le contrôle hiérarchisé, un cadre normalisé de restitutions aux ordonnateurs est proposé aux comptables. Au-delà des notes de suspension ponctuelles qui continueront à être notifiées aux ordonnateurs, ces derniers seront ainsi régulièrement destinataires d'une restitution synthétique sur les résultats d'une campagne de contrôle.

Ce cadre normalisé permettra de faire un point global sur une campagne de contrôle en indiquant le nombre d'opérations contrôlées en volume et en montant, le nombre d'observations et de suspensions constatées sur la période...

Toutes les irrégularités relevées par le comptable seront recensées dans ce document, ce qui permettra une évaluation objective de leur fréquence, de leur nature et de leur montant.

Ce cadre normalisé comporte par ailleurs une partie où chaque nature de dépense pourra faire l'objet d'une analyse distincte pour mettre en évidence les évolutions dans la qualité du mandatement observée par rapport à la période précédente. En fonction de la nature des informations qui auront été recueillies à l'occasion de la traçabilité, les commentaires pourront être affinés en identifiant les services concernés par telle ou telle erreur. Le contrôle hiérarchisé n'est pas simplement un changement de méthode de contrôle pour conforter le contrôle de la régularité des opérations, c'est surtout une nouvelle finalité donnée au contrôle pour que le comptable participe activement à la fiabilisation des procédures.

Pour concrétiser cette ambition, la méthodologie du CHD met à la disposition des comptables de nouveaux outils pour renforcer leur rôle de conseil dans le domaine de la dépense.

Le débat autour de la modernisation de la gestion publique tend régulièrement à opposer régularité et efficacité. Tout ce que l'on gagnerait en efficacité se ferait au détriment de la régularité.

Le contrôle hiérarchisé tend à démontrer que ces deux objectifs ne s'opposent pas nécessairement mais peuvent, au contraire mutuellement s'enrichir et, au-delà, correspondre à une nouvelle ambition.

Très vite les expérimentateurs du CHD ont en effet mesuré que l'évolution des contrôles vers la régularité des procédures fait du contrôle de la dépense un levier d'une gestion publique plus efficace et de chacun d'entre eux un acteur de la modernisation de cette gestion publique. Cette ambition suppose non seulement des changements profonds dans les méthodes de contrôle mais surtout une véritable révolution culturelle.

Cette formule, souvent utilisée par des expérimentateurs du contrôle hiérarchisé, n'est pas usurpée. Les termes de confiance de responsabilisation des ordonnateurs, de restitutions d'informations sur les contrôles, sont désormais au cœur de la promotion de la démarche de rénovation des contrôles.

C'est donc à chaque agent de faire sa révolution culturelle pour actualiser les pratiques de contrôle et rester, ainsi, fidèle à cette tradition du réseau du Trésor Public consistant à s'adapter aux évolutions de son environnement, comme l'y invitait déjà le décret impérial de 1862.

# FINANCES PUBLIQUES

**Contrôle des finances publiques au Maroc**

**Mimoun LMIMOUNI, Directeur de la Comptabilité Publique et de la Centralisation à la TGR**

**Revue de Finances et de Fiscalité, n° 3 /2003**

Conçu pour assurer la sauvegarde des deniers publics, le système actuel du contrôle des finances publiques repose sur le contrôle administratif (ou contrôle financier interne) exercé notamment par des organes relevant du ministère des finances et le contrôle financier externe exercé respectivement par la Cour des Comptes (contrôle juridictionnel) et par les organes délibérants (contrôle politique dévolu au parlement, aux assemblées élues ou aux conseils d'administration).

Construit par à coups durant différentes phases de l'indépendance et sans vision d'ensemble, le système de contrôle en vigueur souffre d'un certain nombre de faiblesses qui rendent impérieuse toute réforme privilégiant une vision intégrée de l'ensemble des composantes du contrôle des finances publiques.

En effet, les principales faiblesses du système actuel sont marquées par :

- Des duplications et des doubles emplois ;
- Le caractère fragmentaire et non complémentaire des différents contrôles, ce qui n'assure pas nécessairement la régularité de l'emploi des fonds publics;
- L'excès de régularité formelle des opérations aux dépens des contrôles d'efficacité et d'efficience ou du contrôle de résultats ;
- La multiplication de zones d'impunité découlant de certaines procédures dérogatoires.

Conscients de ces faiblesses et des entraves qui peuvent en découler pour l'efficacité de l'action administrative, les pouvoirs publics ont décidé d'engager au cours des quatre dernières années, une réforme en profondeur basée sur une vision intégrée des contrôles.

## **1-Définition d'une vision intégrée des contrôles des finances publiques.**

### **1.1 Intégration des champs d'application des contrôles**

Cette intégration vise une meilleure délimitation du domaine d'intervention des différents pôles de contrôle, de manière à rendre le contrôle plus exhaustif, moins dupliqué et surtout plus cohérent.

Son objectif est d'aboutir à terme à une meilleure synchronisation des interventions des différents corps de contrôle, assurant en définitive un contrôle plus judicieux.

Les orientations générales arrêtées à ce niveau consistent donc à créer les conditions optimales pour une meilleure cohabitation des contrôles administratif, juridictionnel et politique. Pour assurer un meilleur dosage entre les contrôles a priori et les contrôles a posteriori et à réorienter la finalité des contrôles.

Cette intégration des types de contrôles permettra notamment :

- De renforcer la synergie et la complémentarité entre les différents types de contrôles ;
- D'institutionnaliser l'échange d'information propre au contrôle ;
- D'assouplir les contrôles a priori et de renforcer les contrôles a posteriori.

# FINANCES PUBLIQUES

## *1-2 Intégration des actes des populations contrôlées*

Cette vision s'inscrit dans le cadre d'une véritable modulation des contrôles en fonction, d'une part des actes à contrôler, et d'autre part de la population auditée elle-même, de manière à privilégier le contrôle des opérations à incidence financière et économique importante, tout en renforçant d'autant la responsabilité des centres de gestion pour des opérations répétitives ou préalablement déterminées.

La réforme du contrôle des engagements des dépenses de l'Etat intervenue en vertu de décret n° 2.01.2678 du 15 chaoual 1422 (31 décembre 2001) va dans ce sens.

## *1-3 Intégration des corps de contrôle*

Cette optique devrait se traduire selon les besoins, soit par une intégration fonctionnelle, soit par une véritable intégration organique des corps et types de contrôles.

Cette intégration devrait en principe enrayer les doubles emplois et partant déboucher sur l'institution d'un pôle central et de pôles déconcentrés de contrôle.

Ce regroupement fonctionnel ou organique permettra en outre d'améliorer l'efficacité des contrôles, de diminuer les coûts inhérents à la dispersion du potentiel de contrôle et d'unifier la vision en matière de contrôle des finances publiques.

Néanmoins, les difficultés de mise en œuvre d'une telle réforme, qui risque d'aboutir à la remise en cause de certaines structures existantes ont incité les pouvoirs publics à la différer à une étape ultérieure, pour ne pas bloquer les autres axes de réforme.

## **2- Choix directeurs de la vision intégrée des contrôles.**

Les choix directeurs qui ont présidé la vision intégrée des contrôles des finances publiques ont été articulés autour de quatre principaux axes :

- ↗ Assouplissement des contrôles a priori et renforcement des contrôles a posteriori ;
- ↗ Déconcentration des contrôles
- ↗ Automatisation des systèmes de contrôle ;
- ↗ Renforcement de la responsabilité des gestionnaires et des contrôleurs.

### *2-1 Assouplissement des contrôles a priori et renforcement des contrôles a posteriori*

Cette vision a pris en compte trois principales orientations stratégiques :

↗ Instaurer une sélectivité au niveau des contrôles a priori, de manière à créer les conditions d'un contrôle préalable qui privilégie les actes et opérations à impact économique et financier important et surtout à éviter les contrôles préalables bloquants, en responsabilisant davantage les gestionnaires;

↗ Réorienter les contrôles a priori vers les missions d'assistance et de conseil, en assurant une grande célérité des contrôles de gestion internes et l'amélioration de leur système de programmation et de suivi budgétaire et financier;

Renforcer les contrôles a posteriori dévolus aux juridictions financières, en les réorientant davantage vers l'audit et l'évaluation des performances, tout en renforçant la mission d'assistance au gouvernement et au parlement de la Cour des comptes et en améliorant les circuits d'échange d'informations entre les corps de contrôle a priori et a posteriori.

# FINANCES PUBLIQUES

## *2-2 Déconcentration des contrôles*

Deux principales orientations stratégiques ont été retenues en ce qui concerne le volet déconcentration inhérent à la vision intégrée des contrôles des finances publiques.

La première se rapporte à la nécessité de rapprocher les dispositifs de contrôle des centres de gestion devant déboucher sur la création de véritables pôles locaux de contrôle permettant d'exercer un contrôle de proximité en vue d'assurer une meilleure disponibilité des corps de contrôle garante d'une meilleure célérité et d'améliorer le suivi de l'exécution financière.

La deuxième consiste à développer l'effort d'accompagnement de la déconcentration et de la régionalisation en prenant en compte, d'une part l'institution des cours régionales des comptes, et d'autre part les nouvelles missions résultant de la politique de décentralisation.

Elle devrait aboutir à l'institution d'une véritable mission d'expertise économique et financière que les pôles déconcentrés de contrôle assureront auprès des instances régionales et locales.

## *2-3 Automatisation des systèmes de gestion de contrôles de la dépense publique*

Ce thème de progrès vise, d'une part à introduire, dans la gestion administrative, les nouvelles technologies de l'information, et d'autre part l'harmonisation des systèmes d'information dédiés aux contrôles,

La première orientation stratégique a permis d'élaborer, aux fins de mise en oeuvre, un système de gestion intégrée de la dépense (GID), privilégiant un échange automatisé d'information entre les gestionnaires et les différents corps de contrôle intervenant dans le processus de la dépense publique.

La deuxième orientation stratégique, liée à l'harmonisation des systèmes d'information dédiés au contrôle, consiste à réaliser une normalisation des interfaces entre les systèmes informatiques des différents organes de contrôle et une systématisation des échanges automatisés d'informations permettant ainsi l'élimination des interférences entre les différents types de contrôle et l'institution de passerelles entre les entités agissant dans le processus de contrôle.

## *2-4 Renforcement de la responsabilisation des gestionnaires et des contrôleurs*

Sachant que la gestion des finances publiques appelle une grande rigueur de la part des agents qui en ont la charge, il a été jugé indispensable de rompre définitivement avec le système existant jusqu'alors en instituant un régime de responsabilité qui s'étend à l'ensemble des intervenants dans le processus d'exécution des opérations financières publiques à même de garantir le bon emploi des fonds publics.

En effet, bien que le décret Royal du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique dispose dans son article 7 que «les ordonnateurs encourent à raison de l'exercice de leurs fonctions les responsabilités prévues par les lois et règlements en vigueur», le régime de responsabilité des ordonnateurs n'a jamais été défini, ce qui rend la mise en oeuvre de leur responsabilité, en cas de faute de gestion, très difficile pour ne pas dire impossible.

Il en est de même de la responsabilité des contrôleurs des engagements de dépenses et des contrôleurs financiers dont les textes, régissant les attributions, déterminent les obligations qui leur incombent, sans toutefois préciser les responsabilités qu'ils encourent en cas d'inobservation de ces obligations.

# FINANCES PUBLIQUES

Il a donc été jugé indispensable de combler ce vide juridique puisque seul le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics était défini par le dahir du 2 avril 1955.

La loi 61.99 du 3 avril 2002 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics est donc venue combler cet anachronisme puisqu'elle a :

- institué un cadre juridique définissant clairement les responsabilités respectives des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics;
- déterminé, de manière précise, les droits des ordonnateurs et des comptables publics lorsque leur responsabilité est mise en cause, en leur offrant notamment la possibilité d'en atténuer les effets (décharge et remise gracieuse), chaque fois que cela est justifié.

Pour sa part, la loi 62.99 formant code des juridictions financières est venue couronner cette grande réforme qui tend essentiellement à la moralisation de la vie publique et la sauvegarde de l'emploi des fonds publics.

En effet, les principales innovations introduites par le code des juridictions financières visent essentiellement à instituer :

- Une procédure de contrôle a posteriori totalement transparente ;
- Introduction de la notion de compte unique de l'organisme public en remplacement du compte de gestion du comptable public et du compte administratif de l'ordonnateur ;
- Institution d'une phase préalable de vérification donnant lieu à l'élaboration de deux rapports (attributions juridictionnelles, contrôle de la gestion et de la fonction de contre-rapporteur) ;
- Établissement de passerelles entre les différents types de contrôles exercés par les juridictions financières en matière de jugement des comptes, de discipline budgétaire et de contrôle de gestion ;
- Possibilité de recours en appel devant une formation inter-chambre habilitée, à statuer sur les arrêts de la cour rendus en premier ressort. Les arrêts rendus par les cours régionales des comptes peuvent être portés en appel devant la Cour des comptes.

**Une responsabilisation plus accrue des intervenants dans le processus d'exécution des opérations financières publiques :**

- \* Redéfinition des cas où le comptable public peut être mis en débet, soit par une juridiction financière (art.37 du C.J F.), soit par le ministre des finances (art.8 L. resp.) ;
- \* Redéfinition des infractions relevant de la discipline budgétaire et financière imputables à chacun des trois intervenants dans le processus d'exécution des finances publiques ;
- \* Possibilité donnée à la Cour de condamner un ordonnateur au remboursement des sommes qu'elle déclare comme étant dues à un organisme public (notion de restitution de l'indu) ;
- \* Uniformisation du délai de prescription de la discipline budgétaire et financière et de jugement des comptes, fixé à 5 ans.

**Un contrôle axé sur l'efficacité :**

- \*Meilleure définition du contrôle de gestion exercé sur les organismes publics : Etat, collectivités locales, entreprises et établissements publics.



# FINANCES PUBLIQUES

\*Champs d'intervention : tous les aspects de la gestion, appréciations des objectifs, des moyens utilisés et des résultats obtenus.

## **Extension du contrôle de gestion aux :**

⇒ Un contrôle déconcentré au service de la politique de la décentralisation/ régionalisation à travers les cours régionales des comptes compétence :

⇒ juger les comptes et contrôler la gestion des collectivités locales et de leurs groupements ;

⇒ contrôler les actes relatifs à l'exécution du budget ou aux comptes administratifs ;

⇒ contrôler la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local.

## **Nature de contrôle :**

⇒ jugement des comptes publics présentés par les comptables ;

⇒ jugement en matière de discipline budgétaire et financière de tout intervenant dans la gestion des finances locales ;

⇒ contrôle de gestion ;

⇒ contrôle des actes budgétaires sur demande du ministre de l'intérieur ou du gouverneur.

## **Procédure :**

\*la vérification et l'instruction des comptes sont identiques à celles prévues pour la Cour.

## **Les recours :**

\* les jugements définitifs rendus par les cours régionales sont susceptibles d'appel devant la cour des comptes ou de révision, ou encore d'appel devant la cour suprême.

## **Mission d'assistance et d'information des pouvoirs publics :**

- l'égard du parlement, la cour peut répondre aux demandes de précision des présidents du parlement formulées lors de l'examen du rapport sur l'exécution de la loi des finances et de la déclaration générale de conformité ;

- l'égard du gouvernement : à la demande du premier ministre, la Cour peut inscrire à son programme des missions d'évaluation de projets publics, de contrôle d'un organisme public ;

- Présentation à S.M. le Roi d'un rapport sur l'activité des juridictions financières et sa publication au Bulletin Officiel.

# FINANCES PUBLIQUES

## ENQUÊTE

Salaires, retraites, avantages...

Le jackpot des ministres

La Vie Economique du 22/10/04

- Prime d'investissement, salaires conséquents, avantages en nature, le gouvernement est décidément choyé par l'Etat.
- Cagnotte de départ équivalant à 10 fois le salaire de base et retraite à vie. Même en n'étant plus ministre, on mène toujours une vie de ministre.
- Sur les 302 ex-membres des gouvernements qu' a connus le Maroc depuis 1955, 80 ministres et 20 veuves perçoivent encore une pension.



Quelques membres du gouvernement Jettou I, le 7 novembre 2002, jour de leur nomination. Il y a de quoi

Et si la fronde de certains membres de partis politiques, restée sans succès, pour accéder au club restreint des ministrables au lendemain de la formation de chaque nouveau gouvernement recouvrait des préoccupations pécuniaires ? Entre salaires, indemnités, avantages en nature et, mieux, retraites auxquelles ont droit les ministres, la tentation est grande.

Les ministres en poste font certainement des jaloux. Il faut dire qu'il y a de quoi, quand on prend la peine de décortiquer le dahir régissant le traitement financier des ministres. Est-ce pour éviter de faire jaser ? En tout cas, ce fameux dahir N° 1.74.331 du 23 avril 1975 (modifié en janvier 1996) n'a jamais été publié au Bulletin Officiel, ce qui soulève des questions quant à son opposabilité juridique. La Vie économique a pu s'en procurer une copie et il faut dire que les dispositions de cette loi paraissent bien généreuses à l'égard des ministres.

Saviez-vous par exemple que la prime de départ, ce «solde de tout compte» des ministres, est égal à 10 fois leur salaire de base, soit un minimum de 200 000 DH pour un secrétaire d'Etat et un maximum de 320 000 DH pour un premier ministre. Autrement dit, un ministre, même resté en fonction un mois seulement et limogé par la suite, touche le jackpot. Mais auparavant, tout au long de leur mandat, les ministres ont droit à bien d'autres avantages à commencer par une «prime d'investissement» qui est de 20 000 DH pour le premier ministre et de 10 000 DH pour le reste des membres du gouvernement.

Ensuite viennent les salaires. Le dahir nous apprend que «le traitement de base» du premier ministre est de 32 000 DH

**DEB AT**  
Les ministres sont-ils hors la loi ?

contre 26 000 DH pour les ministres et 20 000 DH pour les secrétaires d'Etat. Un peu maigre pour des membres du gouvernement, certes, mais il y a les à-côtés

La grande question qui se pose aujourd'hui est de savoir si la rémunération des ministres a une base légale. N'ayant pas été publié au Bulletin Officiel, le dahir N 1.74.331 du 23 avril 1975 instituant le traitement des membres du gouvernement a-t-il une force exécutoire ? Les avis des juristes divergent. M' Khalil Naciri est catégorique et répond sans hésitation par un oui. «Parce que la publication n'est pas une nécessité juridique au Maroc. Dans le système juridique marocain, la publication au BO n'est pas une condition d'existence légale du texte et par conséquent n'est pas une condition de son opposabilité». M' Naciri apporte une deuxième clarification : «Le principe est la publication. Toutefois, si le texte est admis et connu sans être publié, son application n'est pas alors remise en cause». Une position partagée par Mustapha Ramid,

avocat et député PJD, qui considère que ce texte concerne une catégorie de personnes bien définie et qu'il est, en plus, en leur faveur. Il reconnaît toutefois que cette situation constitue une exception marocaine puisque «la procédure idéale serait sa publication au BO puisqu'il a un impact direct sur les finances publiques». Les deux avis précédents ne sont nullement partagés par Me Abderrahim Jamaï, qui oppose, lui, un non catégorique. «Ce texte n'a pas force de loi avant d'être publié au Bulletin Officiel. Je cite à titre d'exemple le Code de la famille, ou encore la procédure pénale dont l'application n'a pu commencer qu'après leur publication». Et de conclure que «le texte ne devient loi qu'après sa publication. C'est une règle de droit» le débat est ouvert...

qui permettent de doubler la rémunération finale.

Car, en plus de ce salaire de base, nos ministres ont droit à une indemnité mensuelle de représentation qui varie entre 18 000 DH pour le premier ministre et 10000DH pour les secrétaires d'Etat. Les ministres, quant à eux, ont droit à 14 000 DH. A cette prime s'ajoute une indemnité de logement de 15000 DH, à défaut de logement en nature, et une autre, mensuelle de 5000 DH à titre, tenez vous bien, de compensation pour les dépenses qu'aurait engagées le ministre pour l'acquisition « d'équipements, objets et accessoires en verre et argent ». Si on fait le compte, le salaire est, à ce stade, de 70 000 DH pour le premier ministre, de 60 000 pour les ministres et de 50 000 DH pour les secrétaires d'Etat.

# FINANCES PUBLIQUES

## Ce à quoi les membres du gouvernement ont droit

Indemnité de Logement  
15 000 dh/mois

Indemnités pour acquisition  
d'équipements, objets et  
accessoires en verre et argent



5 000 DH/mois



Prise en charge par l'Etat  
des frais de l'eau, de l'électricité  
et du chauffage

Parc auto  
Premier Ministre : 3 voitures  
Ministre : 2 voitures  
Secrétaire d'Etat : 1 voiture

### PREMIER MINISTRE

### MINISTRE

### SECRETARE D'Etat

Indemnité  
d'investissement  
20 000 DH/mois

Indemnité  
d'investissement  
10 000 Dh

Indemnité  
d'investissement  
10 000 Dh

Salaire de base  
32 000 DH/mois

Salaire de base  
26 000 DH/mois

Salaire de base  
20 000 DH/mois



Personnel de maison



indemnité  
de représentation

18.000 DH/mois

Indemnité  
de représentation

14.000 DH/mois

Indemnité  
de représentation

10.000 DH/mois

Prime de départ

10 fois le Salaire  
de base

Prime de départ

10 fois le salaire  
de base

Prime de départ

10 fois le salaire  
de base

Retraite

48.000 DH/mois

Retraite

39.000 DH/mois

Retraite

30.000 DH/mois

- autant de chauffeurs que de voitures
- chef des domestiques
- chef cuisinier
- aide cuisinier\*
- jardinier

\* le secrétaire d'Etat n'a pas droit à l'aide cuisinier ; la rémunération est nette d'impôts

Pour libérer leur esprit de tous les soucis de la vie quotidienne, la loi prévoit également la prise en charge par l'Etat des frais d'eau, d'électricité et de chauffage. Cette dernière précision fait jaser certains administrateurs qui ont eu affaire à des ministres. A l'époque où le dahir avait été élaboré, de cette disposition visait la compensation des frais d'achat de bois, de gaz ou de fuel utilisés alors pour le chauffage. Aujourd'hui, ce dernier étant assuré par l'énergie électrique, maintenir cette indemnité est un non-sens. Seulement, indique-t-on dans l'entourage de plusieurs ministres, « une habitude s'est installée : on troque ces frais contre des bons d'essence pour le ministre ! ».

## Pas d'aide cuisinier pour les secrétaires d'Etat ... des ministres de « seconde zone » ?

Et la liste des avantages de nos ministres ne s'arrête pas là. Comme les ministres sont souvent en déplacement et privilégient une politique de proximité, l'Etat met à leur disposition un parc automobile composé de trois voitures pour le premier ministre, deux pour les ministres et une seule pour les secrétaires d'Etat, avec autant de chauffeurs. Ces derniers s'ajoutent au corps du personnel placé auprès des ministres et qui se compose comme suit : un chef cuisinier, un aide cuisinier, un jardinier et un chef des domestiques. Le secrétaire d'Etat n'a toutefois pas le droit à l'aide cuisinier, une injustice pour le moins inexplicable. Serait-il un ministre de « seconde zone » ?

# FINANCES PUBLIQUES

Avec tous ces avantages, un ministre peut donc mener relativement une vie confortable. De quoi réveiller les ambitions de certains. Reste que plusieurs d'entre eux estiment aujourd'hui, en dépit de ces avantages, que les moyens mis à leur disposition sont insuffisants pour remplir leurs missions dans les meilleures conditions. « *Il ne faut pas considérer le salaire par façon isolée mais tenir compte de la totalité des moyens dont dispose un ministre. Comment peut-on concevoir, par exemple, que les frais de déplacement à l'étranger soient fixés à 2500 DH par jour. Même pas de quoi payer les frais d'hôtel ?* » s'indigne Said Chbaâtu ancien ministre des pêches maritimes. D'autres ministres sont du même avis et certains avouent même avoir réussi à se faire héberger par l'ambassadeur en poste.

Il est vrai que, comparés aux moyens des patrons de grosses entreprises privées, ceux mis à la disposition des ministres paraissent bien dérisoires. Seulement, si les chefs d'entreprises privées ont une obligation de résultat et sont tenus donc de créer de la valeur ajoutée, beaucoup de nos ministres en ont détruit, avec des effets collatéraux dont l'ode de choc est plus large puisque son impact est d'ordre macro-économique. La révision à la hausse des moyens mis à la disposition des membres du gouvernement nécessite donc une remise en cause et, pourquoi pas, la mise en place d'un système d'objectifs.

## Les parlementaires mal lotis !

A la différence des ministres, les parlementaires ne constituent pas une charge financière pour l'Etat après leur départ à la retraite. S'ils continuent à toucher une pension, c'est qu'elle est le fruit de leurs cotisations durant leur passage par l'hémicycle. « Une retraite gérée par la Caisse nationale de retraite et d'assurance (CNRA), chargée, en vertu d'une convention avec le Parlement, de capitaliser les cotisations », indique-t-on auprès de cette institution.

Cette cotisation est « de l'ordre de 4800 DH par mois, supportée conjointement et à parts égales par le Parlements et le député ». Autrement dit, le budget de l'Etat supporte annuellement, afin d'assurer la retraite du parlementaire, un montant comme 9,36 millions de DH. Mais ne peut retraité parlementaire qui veut. Il y a aucune condition préalable : être membre de l'une des Chambres pour au moins deux ans. Si cette exigence n'est pas satisfaite, le député n'a droit, à son départ, qu'au remboursement de ses cotisations.

A noter également que la retraite est fonction du nombre des mandats. Elle est donc de 5000 DH par mois pour un parlementaire qui n'a été élu que pour une seule législation, de 7000 DH pour deux mandats et plafonnée à 9000 DH pour les parlementaires qui ont cumulé trois mandats et plus. Par ailleurs, elle prend fin par le décès du bénéficiaire.

Un grand débat partage aujourd'hui les occupants éphémères de l'hémicycle, dont la majorité est insatisfaite du montant de cette retraite. « Les parlementaires réclament aujourd'hui la révision de la loi régissant leurs traitements. Les 30000 DH ont été fixés il y a bien longtemps et les parlementaires (estiment qu'aujourd'hui cette indemnité ne couvre pas leur charges de travail) ». « Il en est de même pour leur retraite », indique Mohamed Saâd Alami, ministre des Relations avec le Parlement. Et d'ajouter « qu'une étude dans ce sens avait été effectuée par des experts du ministère des Finances et remise aux services du Parlement, étude dont le contenu est ignoré par les parlementaires eux-mêmes ! »

Mahjoubi Ahardane, plusieurs fois ministre et vieux routier de la vie politique nationale le reconnaît : « Pour réviser la rémunération des ministres et parlementaires au Maroc il faudra repenser tout le système politique national. C'est un tout indissociable », souligne-t-il. Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, être ministre au Maroc, c'est un jackpot assuré, une sorte de rente à

# FINANCES PUBLIQUES

vie. Car, même en n'étant plus ministre, on continue d'être payé. Il y a d'abord, comme souligné plus haut, la prime de départ qui s'élève à 10 mois de salaire de base, il y a surtout la pension à vie de 39 000 DH nets, prélevée sur le budget général de l'Etat. Une sorte de SMG (salaire minimum garanti). Une condition est toutefois émise pour en jouir : ne pas disposer d'autres sources de revenus. Explication : soit l'ex ministre cumule des revenus dépassant 39 000 DH, et dans ce cas, il n'a pas droit à la pension, soit ses revenus n'atteignent pas ce montant et il n'est alors versé au ministre que la différence lui permettant d'atteindre au total un revenu de 39000 DH. Exemple : s'il retrouve son emploi d'enseignant universitaire, pour lequel il touchait auparavant 15 000 DH, le ministre n'aura droit, en guise de retraite, qu'au complément, c'est-à-dire 14 000 DH.

## **Un SMG (salaire minimum garanti) de 39 000 DH à vie**

Bien entendu, il faudrait que les ex-ministres fassent preuve d'honnêteté. En effet, la procédure voudrait qu'ils déposent à la primature, au début de chaque année, une déclaration sur l'honneur faisant état de leurs sources de revenus. S'enclenche alors une procédure administrative qui implique les services de la primature, des finances et de la trésorerie général. Aujourd'hui, on dénombre 80 ministres sur les 302 qu'a connus le Maroc depuis 1955 qui bénéficient toujours de leurs retraites. A ce nombre s'ajoute une vingtaine de veuves. En effet, le texte précise bien que les héritiers ministre défunt, en l'occurrence sa veuve, ses enfants mineurs et ses parents, lors qu'il est établi que l'ancien ministre les avait à sa charge, ont droit à la pension réduite de moitié, soit 19 500 DH.

De l'avis de plusieurs observateurs, tel qu'il est conçu, le système de retraites ministériel laisse à désirer, lors qu'on sait que certains gouvernements n'ont pas dépassé plus de quelques mois en poste.

C'est le cas par exemple des 21<sup>e</sup> et 22<sup>e</sup> gouvernements, dirigés respectivement par Mohamed Karim Amrani et Abdellatif Filali. Le premier avait à peine totalisé 6 mois de fonction et le deuxième sept en tout. Une situation partagée avec le gouvernement d'avril 1972 qui n'avait pas cumulé plus de sept mois à la tête de la gestion des affaires du pays.

Aussi, force est de constater que, même en considérant que les avantages accordés aux membres du gouvernement durant leur fonction et à leur départ avaient pour objectif d'éviter certains dérapages, l'objectif n'a pas été pleinement atteint. Plusieurs anciens ministres sont aujourd'hui associés à des affaires de mauvaise gestion.

## En Allemagne, un système plus pragmatique

Contrairement au régime de retraite ministériel marocain, le système allemand se démarque par son réalisme. Et ce pour plusieurs raisons. D'abord la retraite n'est pas immédiatement encaissée par le ministre sortant. Ce dernier n'y a droit qu'une fois l'âge de la retraite atteint. Ensuite, un système d'encouragement est mis en place et indexe le montant de la retraite au temps d'investiture. Trois cas de figure se présentent alors. Soit le ministre n'a cumulé que deux ans en poste, laquelle situation ne lui ouvre droit qu'à 15% de son salaire de base à partir de l'âge de 60 ans. Soit il en a totalisé trois. Dans ce cas, le pourcentage atteint 19 % et le ministre devient éligible à la pension à partir de l'âge de 55 ans. Le troisième scénario se présente lorsque le ministre sortant complète son mandat (quatre ans). Dans ce cas, sa retraite est équivalente à 27 % et augmente annuellement de 2,4 % avec un plafond de 61,65 % du salaire de base. Ce dernier est de 16000 euros bruts par an pour un ministre et 120000 pour un secrétaire d'Etat. Le chancelier quant à lui, a droit à un traitement annuel de 200000 euros. Lorsqu'il est également député, le ministre peut cumuler les deux salaires. Comparé du salaire minimum allemand, qui avoisine les 13000 euros par an, le traitement du ministre est de 12 fois le « SMIG allemand ». Au Maroc, le rapport est de 33. Comparée à celle de l'Allemagne un pays où la responsabilité est entière, la loi marocaine semble privilégier les membres du gouvernement.

# FINANCES PUBLIQUES

Toutefois, de l'avis de Saïd Chbaâtou, ancien ministre et député de la région de Midelt, le niveau de la retraite des ministres demeure en dessous des besoins effectifs d'un ministre politique. « A son départ du ministère, et dans l'esprit de la population, Le ministre ne quitte pas du jour au lendemain sa fonction. Ceci particulièrement pour les politiques représentant le monde rural. Il en est de même pour le salaire. Un ministre politique est sous-payé car il a également des responsabilités partisans et au niveau de sa circonscription. Nous pouvons toutefois considérer qu'un ministre technocrate est surpayé. »

Pour Mahjoubi Aherdane, qui a successivement été ministre d'Etat, ministre d'Etat chargé de la Coopération, ministre des Postes et des télécommunications, de l'Agriculture et de la Défense, « c'est une situation que nous partageons même avec les ministres en Europe. Un ministre garde des responsabilités politiques même après son départ ». Concernant la retraite de cet ancien ministre aux multiples portefeuilles mais aussi grand propriétaire terrien dans la région d'Oulmes, « elle est de l'ordre de 10200 DH par mois après déduction d'autres retraites comme celles des anciens combattants », précise M. Aherdane ! Si l'Amghar a été clair sur le montant de sa retraite, d'autres ont préféré en taire le montant. C'est le cas par exemple, de M'hamed Douiri, ancien ministre de l'Equipement et membre du bureau politique de l'Istiqlal. « Tout ce que je peux vous dire, c'est que j'ai des revenus qui sont prélevés sur ma retraite ».

Larbi Ajjoul, ancien ministre des télécommunications, et actuellement député de l'USFP à la première chambre, affirme, quant à lui, n'avoir jamais demandé son complément de retraite. De son côté, Mohamed Saad Alami, ministre des Relations avec le Parlement estime que très peu d'anciens ministres réclament aujourd'hui cette retraite. Une retraite qui a été, selon lui, « institué par feu Hassan II pour permettre à certains ministres qui ont quitté leurs fonctions de ne pas se retrouver dans des situations difficiles et de maintenir un train de vie décent » Mais qui sont ces ministres qui bénéficient toujours de cette retraite et quel est ce montant global ? Les chiffres concernant ce dossier sont jalousement gardés. Les responsables sont peu loquaces et les portes bien verrouillées. L'administration confirme son hermétisme sur une information qui n'a pourtant aucune raison de ne pas devenir publique !

# FINANCES PUBLIQUES

## Les principes fondamentaux du système français de retraite

Extrait de la synthèse élaborée par le Service d'Information du Gouvernement à partir des données statistiques du Conseil d'Orientation des retraites (COR) Paris, février 2003

*"La sauvegarde des retraites a été trop longtemps repoussée (...). Le principe de solidarité entre les générations exige la sauvegarde du régime par répartition pour assurer un bon revenu à tous les retraités. Le temps n'est plus à la création de nouvelles commissions, la rédaction de nouveaux rapports. Le temps est aujourd'hui à la prise de décisions, après concertation (...). Notre système de retraite est notre bien commun. Nous devons nous organiser pour que les conditions de sa préservation soient réunies avant la fin du premier semestre 2003",* a indiqué le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002.

Depuis 1945, la retraite est devenue un élément très important de cohésion sociale et de solidarité en France. Elle permet aujourd'hui, compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, de disposer de plusieurs années libérées de toute activité professionnelle, avec une sécurité et une indépendance financières appréciables.

### Le système par répartition

Le système français de retraite est, pour l'essentiel, géré par répartition. Ce sont les cotisations prélevées sur les salaires des actifs qui servent à payer les pensions des retraités selon le pacte de solidarité entre les générations.

Le financement est géré de façon autonome par les partenaires sociaux (organisations syndicales, organisations patronales) et indépendamment du budget de l'État (excepté pour le régime des fonctionnaires). Toutefois, le Parlement fixe les principales règles de gestion des pensions et dresse un bilan des ressources et des dépenses des caisses de la Sécurité sociale en matière de retraite.

Depuis 1996, une loi de financement de la Sécurité sociale est votée, tous les ans, par le Parlement.

### Une large place au principe de solidarité

Le principe de solidarité intervient à trois niveaux :

- au sein de chaque régime, il conduit à valider pour la retraite des périodes non travaillées (maladie, maternité, chômage...) et à garantir un montant minimal de retraite ;
- entre les différents régimes, ont été introduits des mécanismes de compensations financières pour tenir compte des disparités démographiques. Ainsi, des régimes tels que celui des mineurs, tenus de payer les pensions des retraités alors qu'ils n'ont plus que très peu de cotisants en raison de la fermeture des mines, reçoivent une contribution financière des régimes dont l'équilibre démographique est positif ;

# FINANCES PUBLIQUES

- au niveau national, l'État apporte son soutien à certains régimes déficitaires, en particulier pour les catégories professionnelles les plus en difficulté du fait de la diminution des cotisants.

## Une base professionnelle

Il existe en France une juxtaposition de régimes de retraite selon l'activité professionnelle du cotisant : régimes des salariés du secteur privé, régimes de fonctionnaires, régimes spéciaux, régimes de non-salariés.

Pour les salariés du secteur privé, le système de retraite est un système à deux niveaux, comprenant un régime de base et un régime complémentaire :

- un régime de base : il couvre tous les salariés du secteur privé, soit les deux tiers de la population active, avec 14,9 millions de cotisants en 2002 et 9,9 millions de retraités ;
- plusieurs régimes complémentaires essentiellement l'AGIRC pour les salariés cadres et l'ARRCO pour les salariés non - cadres. L'affiliation à l'un d'eux dépend de l'activité professionnelle, sans possibilité de choix de la part du cotisant.

## Régimes en annuités et régimes par points

Deux types de décomptes des droits sont possibles :

- les régimes en annuités : le décompte des droits se fait à partir de la durée de cotisations, années ou trimestres. La grande majorité des régimes de base et les régimes spéciaux fonctionnent sur ce modèle ;
- les régimes par points : le cotisant acquiert durant sa vie active des points calculés à partir du montant des cotisations versées. La majorité des régimes complémentaires fonctionne sur ce modèle.

## La retraite à taux plein

L'âge minimal de départ en retraite est fixé à 60 ans en France pour le régime général. Toutefois, le versement de la pension à taux plein (soit le maximum possible de droits perçus par le retraité) suppose 40 années de cotisations pour le secteur privé (tous régimes) et 37,5 années pour le secteur public. A partir de 65 ans, le taux plein est automatique pour le régime général.



# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Politique Budgétaire

### Une réforme de la gestion des dépenses

Bulletin du Centre Marocain de Conjoncture /juin 2004

#### *Un nouveau processus budgétaire*

L'amélioration de la programmation budgétaire pluriannuelle est appréhendée à travers : tout d'abord, l'élaboration d'un cadre budgétaire pluriannuel présentant les projections des ressources escomptées et le niveau soutenable des dépenses sectorielles compte tenu des perspectives d'évolution du cadre macroéconomiques global. Ensuite, l'institution d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) ayant pour objectif d'intégrer et de mettre en cohérence les cadres macroéconomique et budgétaire sur une base triennale glissante, de garantir une meilleure visibilité sur l'évolution des agrégats budgétaires et leur comptabilité avec l'objectif de maîtrise du déficit budgétaire et d'assurer prédictibilité et flexibilité dans l'élaboration des ressources publiques. Les actions retenues dans ce cadre consistent en l'élaboration et la mise à jour périodique des CDMT en relation avec les directions concernées (DTFE ,DPEG,DGI, et L'ADN) ; l'utilisation du CDMT en tant que cadre de référence pour l'élaboration de la loi de finances et en tant qu'instrument pour l'évaluation de l'impact sur les finances publiques des décisions et orientations du gouvernement ; l'utilisation du CDMT pour renforcer la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau des ministères et partant contribuer à la mise en œuvre du dispositif de contractualisation. Enfin , le renforcement de la programmation ascendante dans les différents départements ministériels est recherché, afin d'assurer davantage d'efficacité à la dépense publique, d'intégrer les besoins exprimés au niveau local dans le cadre de « budgets programmes » conclus entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

#### UN BUDGET AXÉ SUR LES RESULTATS

L'autre chantier de la réforme consiste dans l'approfondissement et le déploiement du nouveau dispositif budgétaire axé sur les résultats. A fin décembre 2003, cinq départements ministériels ont adhéré au processus de globalisation des crédits (santé, finances, plan, pêche maritime, agriculture).

Pour l'année 2004, la part des crédits d'investissements ouverts au profit de ces départements par rapport à l'enveloppe globale d'investissement pour cet exercice s'élève à 17%. Pour les années 2005 et 2006, il est prévu de généraliser progressivement cette nouvelle approche à d'autres ministères pour porter ledit taux respectivement à 60% et 80%. L'expérience toute récente des cinq départements qui ont adhéré à la réforme budgétaire en cours se prête difficilement à une véritable évaluation. Néanmoins, un bilan d'étape a pu être dressé. Il a permis de fournir des clés d'analyse aux ministères afin de les amener à faire évoluer leur gestion budgétaire vers des pratiques centrées sur la performance et la reddition des comptes : renforcement de l'approche de programmes pluriannuels intégrés et d'évaluation des politiques publiques ; élaboration d'indicateurs significatifs et de systèmes d'information intégrés et appropriés ; mise en place d'une culture d'apprentissage et la participation de tous les acteurs concernés pour la réussite de la réforme.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## *La globalisation, une démarche progressive*

La globalisation consiste essentiellement à allouer une plus grande liberté et flexibilité aux services (ou agences, établissements publics, et autres types d'établissements de type SEGMA...) dans l'emploi de dotations budgétaires globales, par opposition au schéma traditionnel, où les services sont enserrés dans des dotations budgétaires très détaillées, avec des contraintes fortes et des contrôles a priori. La contrepartie de cette plus grande flexibilité est une plus grande responsabilité des services gestionnaires quant aux objectifs assignés et pour lesquels les crédits ont été alloués. De ce fait la globalisation est un élément dans un ensemble plus vaste de mesures ayant des synergies entre elles, notamment le développement de contrats objectifs - moyens, l'adaptation des contrôles a priori sur la dépense etc.... Elle est un outil pour les ministères, au service d'une réforme de l'approche de la programmation et de l'exécution de la dépense publique. Dans la mise en œuvre de la globalisation, les pouvoirs publics ont suivi une démarche à la fois pragmatique et progressive. Pragmatique parce qu'elle ne bouleverse pas le cadre légal actuel, et permet ainsi une mise en œuvre à court terme. Ainsi, sa première traduction concrète n'a pas nécessité une refonte ou un amendement de la loi organique des finances, mais seulement l'introduction d'un amendement à l'article 17 de son décret d'application. Progressive, parce qu'elle s'appliquerait, à l'intérieur d'une période de trois ans au fur et à mesure que les ministres seront prêts, et qu'ils auront réalisé, avec l'aide et l'appui nécessaires, les démarches de préparation nécessaires minimales pour que la globalisation soit un facteur d'efficacité accrue.

Des préalables doivent être réunis pour qu'un ministère puisse bénéficier de ce changement. Il s'agit de la révision de la morasse de chaque ministère, de l'offre de présentation d'indicateurs d'objectifs. Ils permettront de procéder à la programmation et à la gestion des crédits de manière plus efficiente. Ils seront une incitation pour chacun de réaliser au mieux les enveloppes disponibles. En outre, ils permettront d'effectuer les allocations, réallocations et arbitrages en meilleure connaissance tenant compte des liens entre crédits alloués et résultats attendus. D'autres facteurs importants pour les succès de la globalisation sont nécessaires à réunir : organisation et modernisation internes de chaque ministère, esprit de partenariat et de collaboration entre les Finances et les ministères sectoriels.

## LA GESTION INTEGREE DE LA DEPENSE

La réforme de la conception du système de gestion intégrée de la dépense actuellement en cours de réalisation s'inscrit dans le cadre des mesures visant notamment : la simplification du circuit de la dépense publique en assurant l'automatisation du suivi des crédits budgétaires ; l'accélération du traitement des actes liés à la dépense ; la simplification des procédures à travers l'élimination des saisies multiples des opérations. La mise en œuvre du système proposé concernera, dans une première phase l'intégration entre les structures des directions concernées du ministère de l'économie et des finances et par la suite les quatre ordonnateurs pilotes (équipement, agriculture, finance et santé) avec les directions susvisées. Elle sera étendue progressivement aux autres

# POLITIQUE ECONOMIQUE

départements ministériel une fois le système proposé par le consultant serait opérationnel.

Le système de gestion intégrée du personnel de l'Etat (GIPE) s'inscrit dans le cadre du processus de modernisation de l'administration. Il vise une intégration des tâches respectives des intervenants ( Direction du Budget, Contrôle des Engagements de Dépenses , Trésorerie Générale du Royaume et ordonnateurs) dans le processus de la gestion du personnel de l'Etat et a pour principaux objectifs : l'unification des concepts relatifs aux données et aux procédures ; la normalisation des règles de gestion ; la simplification des procédures et circuits administratifs ; la cohérence des données communes dans le but d'aboutir à une « fiche identique » chez l'ordonnateur, le Contrôle des Engagements des Dépenses et la Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions. Les principaux domaines d'action en perspective pour la GIPE concernent les axes suivants : la finalisation du système envisagé ; l'actualisation des codifications actuelles notamment en ce qui concerne les diplômes et les indemnités ; l'assainissement des discordances qui subsistent encore entre ordonnateurs, Contrôle des Engagements de Dépenses et Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions ; l'amélioration de la communication inter -partenaires par la mise en réseau.

Le renforcement de la déconcentration constitue une priorité du gouvernement en vue d'améliorer la gestion des affaires publiques et donner une nouvelle impulsion au développement local. Cette nouvelle vision tend à favoriser la modernisation de l'administration pour lui permettre de faire face aux contraintes et aux défis tant internes qu'externes ; décharger l'administration centrale des tâches de pure gestion pour lui permettre de se consacrer à ses missions essentielles, et responsabiliser l'échelon local, (redéfinition des missions au sein de l'administration d'Etat entre les services centraux et les services territoriaux) ; rationaliser les procédures de prise de décision (renforcement de la gestion de proximité) ; résorber le retard de la déconcentration par rapport à la décentralisation, promouvoir le développement local et l'aménagement du territoire en assurant les besoins fondamentaux des populations. Dans ce sens, des mesures susceptibles de mettre en œuvre le chantier de déconcentration sont en cours d'étude.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Politique Monétaire : une conduite prudente

Bulletin du Centre Marocain de Conjoncture - juin 2004

*Globalement, l'année 2003 a été marquée par un renforcement des avoirs extérieurs résultant, surtout au cours du 2ème semestre, de l'effet conjugué de la privatisation de la Régie des Tabacs, de l'accroissement des transferts des Marocains résidant à l'étranger ainsi que du maintien à un niveau satisfaisant des recettes touristiques. Ces flux de devises ont sensiblement renfloué les trésoreries bancaires qui ont ainsi vite retrouvé le contexte de surliquidité qui les avait caractérisées durant toute l'année 2002, au terme de laquelle le ratio de la réserve obligatoire fut relevé pour geler de manière durable les excédents devenus permanents. Dans ces conditions, la Banque centrale a entretenu une forte présence sur le marché afin de réguler la liquidité du système et de maintenir le niveau des taux sur le marché monétaire interbancaire à l'intérieur du corridor délimité par ses taux directeurs.*

Deux périodes sont à distinguer au cours de l'année 2003: la première période allant de janvier à juillet où, suite au relèvement du ratio de la réserve obligatoire en décembre 2002, le marché monétaire s'est caractérisé par une importante demande en monnaie centrale; la seconde période, qui débute à partir du mois d'août, où le système est redevenu surliquide en raison de l'accroissement des avoirs extérieurs. C'est ainsi qu'en relevant le coefficient de la réserve de 10 à 14%, le 26 décembre 2002, Banks - AI - Maghrib a pu éponger les excédents de liquidités, qui étaient devenus permanents, créant de la sorte chez les banques un besoin de refinancement au cours du premier semestre de l'année 2003.

## La conduite de la politique monétaire

Aussi, la banque centrale a-t-elle été en mesure d'intervenir sur le marché monétaire, à partir de janvier 2003, à travers les pensions hebdomadaires. Les opérations à ce titre ont été effectuées pendant les sept premiers mois de l'année, excepté au mois de mars où les trésoreries bancaires étaient équilibrées, donnant lieu à une injection de liquidités d'un encours moyen de 6,8 milliards de dirhams. En conséquence, le taux moyen pondéré observé sur le marché monétaire interbancaire, et malgré quelques errements, a pu être maintenu, globalement, dans la bande délimitée par les taux directeurs et s'est établi, sur l'ensemble de la période, à 3,41 % en moyenne. Cependant, à partir du mois d'août, et suite au flux de devises généré par la cession de 80% du capital de la Régie des Tabacs équivalant à un montant de 11,1 milliards de dirhams, le système bancaire s'est encore une fois trouvé dans une situation de surliquidité en raison du remboursement des arriérés par le Trésor. Ce dernier a même été en mesure de reconstituer son solde créditeur auprès de la Banque centrale à un niveau moyen de l'ordre de 4 milliards de dirhams. Par ailleurs, du fait de l'amenuisement des recours du Trésor au marché des adjudications, le gap positif généré entre ses levées sur le marché des adjudications et les remboursements au titre de la dette publique intérieure s'est traduit par une injection de près de 2 milliards pour de la dette publique intérieure s'est traduit par une injection de près de 2 milliards pour les mois de juillet et d'août.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

Il en est résulté une baisse du taux interbancaire à 2,8% en août, ce qui n'a pas manqué de se répercuter sur les autres compartiments. Ainsi, par rapport au début de l'année, les taux servis sur les comptes à terme et bons de caisse à six mois ont accusé une baisse de 20 points de base et ceux à un an ont chuté de 36 points de base. Sur le marché des adjudications, les taux pour les maturités de 13 et 26 semaines, les plus corrélés avec le loyer de l'argent au jour le jour, ont connu un repli de 129 points de base. Face à cette situation de surliquidité croissante, la Banque centrale s'est trouvée contrainte de procéder, encore une fois, au relèvement du ratio de la réserve monétaire de 14% à 16,5% en date du 4 septembre 2003. Parallèlement, et pour en atténuer l'impact sur la rentabilité des banques et, partant, éviter que celles-ci ne répercutent le manque à gagner sur leur clientèle par une hausse des taux débiteurs, ce relèvement a été accompagné d'une augmentation de 0,50% à 0,75% du taux de la rémunération de l'ensemble des avoirs constitués au titre de la réserve.

## STÉRILISATION ADMINISTRATIVE

Cette mesure de stérilisation administrative des excédents de liquidité, qui a permis de geler 4,2 milliards de dirhams, s'est immédiatement traduite par une remontée du loyer de l'argent au jour le jour pendant la première quinzaine du mois de septembre atteignant un pic de 3,5%. Toutefois, en fin de période de constitution de la réserve, notamment entre le 16 et le 20 septembre, et devant la poursuite de l'afflux de devises, d'autant plus que l'aisance de trésorerie de l'Etat faisait que le recours au financement par voie d'adjudication était devenu faible, le taux s'est inscrit en baisse pour atteindre un minimum de 1,4%. C'est pourquoi la Banque centrale a dû, à compter du 26 septembre, réinstaurer le système de reprises de liquidités permettant ainsi aux banques de placer auprès d'elle de façon quotidienne leurs excédents de trésorerie à un taux aligné sur celui des avances à sept jours sur appel d'offres, soit 3,25%. Ces opérations ont permis de retirer un montant moyen de 2,8 milliards durant le quatrième trimestre de l'année.

En outre, afin de renforcer son dispositif de régulation du marché monétaire, Bank Al-Maghrib a introduit, à partir du 16 octobre, un nouvel instrument, le swap de change. Les opérations effectuées à ce titre devaient permettre à la Banque centrale, dans un contexte de surliquidité, d'acheter du dirham au comptant contre devise et, simultanément, de le revendre à terme, à une date et à un taux de change prédéterminés. Dans ce cadre, Bank Al Maghrib a lancé trois opérations de swap qui ont porté chacune sur un volume maximum demandé de 2 milliards de dirhams. Les offres reçues n'ont cependant pas dépassé au total 1,55 milliard.

La réintroduction du mécanisme des reprises de liquidités et l'adoption des opérations de swap de change ont permis à la Banque centrale de redresser légèrement le taux interbancaire vers des niveaux proches de 3,25% sans toutefois réussir à le contenir

# POLITIQUE ECONOMIQUE

à l'intérieur de la fourchette formée par ses taux directeurs. Sur l'ensemble de l'année, le volume quotidien moyen des transactions sur le marché interbancaire a atteint 963 millions de dirhams, contre 856 millions en 2002, enregistrant une progression de 12%. La faiblesse des volumes échangés sur ce marché s'explique, certes, par l'aisance des trésoreries bancaires, mais également par les transactions effectuées sur le marché secondaire des bons du Trésor, en particulier entre banques et OPCVM.

L'abondance de liquidité étant devenue quasi-permanente, la Banque centrale devait se résoudre soit à augmenter une nouvelle fois le ratio de la réserve obligatoire pour créer les conditions d'un relèvement des taux interbancaires, soit à abaisser les taux directeurs, leur niveau compris entre 3,25% et 4,25%, se situant manifestement à un niveau trop élevé au regard des différents paramètres généralement retenus pour les apprécier. En effet, le taux d'inflation était durablement modéré, les agrégats de monnaie étaient contenus dans des limites soutenables et l'activité économique peu vigoureuse appelait des mesures visant sa stimulation. De plus, les taux sur les différents marchés étrangers étaient nettement inférieurs aux taux marocains que ce soit en termes nominaux ou en termes réels, et ce dans un environnement de stabilité du taux de change effectif du dirham. C'est dans ce contexte que, sans annoncer officiellement une baisse des taux directeurs, la Banque centrale a pris la décision de réduire le taux de reprise de liquidités en instituant, en début janvier 2004, deux nouveaux instruments de régulation : une facilité de dépôt à 24 heures, à l'initiative des banques assortie d'un taux de 2,25%, lequel deviendra la limite inférieure pour la fluctuation du taux interbancaire ainsi que des reprises de liquidités à 7 jours sur appels d'offres hebdomadaires à taux variables entre 2,50% et 3,25% .

## Le marché des adjudications

Le Trésor a globalement respecté son programme annuel d'émission avec des besoins annoncés entre 63 et 69 milliards de dirhams. Les interventions du Trésor sur le marché des adjudications ont été massives au cours du premier semestre de l'année 2003, se traduisant par des levées variant entre 4,5 et 11,2 milliards qui totalisent près de 45 milliards, soit 67% des volumes enregistrés au cours de l'année. En revanche, à compter du mois de juillet, après la privatisation de la Régie des Tabacs pour un montant de 14,1 milliards, dont près de 6 milliards sont effectivement revenus au Trésor, ce dernier s'est trouvé dans une aisance de trésorerie qui s'est traduite par des levées moins importantes de juillet à octobre.

Bien qu'il ait affiché sa volonté de maintenir une présence constante sur le marché des adjudications, son recours effectif a ralenti, entre août et octobre, vraisemblablement en raison de l'inadéquation, en termes de maturités, de sa politique de placement avec celles des banques : ces dernières, dans l'attente d'une meilleure visibilité et anticipant une remontée des taux sur le marché, désiraient investir leurs disponibilités dans des

# POLITIQUE ECONOMIQUE

placements à court terme, tandis que le Trésor voulait profiter de la baisse des taux pour lever des fonds pour des maturités plutôt moyennes et longues. Toutefois, il semble que la trésorerie de l'Etat ait connu un resserrement au cours des deux derniers mois de l'année, puisque le Trésor a levé 11,2 milliards de dirhams alors qu'il n'en a remboursé que 4,9 milliards.

Au titre de l'année 2003, le montant cumulé des souscriptions a atteint 66,5 milliards de dirhams, contre 75,9 milliards l'année précédente, accusant un repli de 12,5%. Compte tenu des remboursements cumulés qui se sont élevés au total à 39,3 milliards de dirhams, l'encours à fin décembre 2003 s'est établi à 197,1 milliards en hausse de 16% par rapport à fin 2002. Cette augmentation est le fait principalement des assurances et organismes de prévoyance qui ont réalisé 52% des souscriptions nettes, soit 14 milliards de dirhams, suivis des OPCVM avec une part de 17%, de la CDG et des banques avec respectivement 14 et 13%. L'évolution des taux moyens pondérés s'est inscrite dans une tendance baissière pour les maturités moyennes et longues tandis que le court terme a enregistré, sur une moyenne annuelle, une hausse atteignant 76 points de base pour les 13 semaines et 69 points de base pour les 26 semaines. Ainsi, la courbe des taux s'est caractérisée en 2003 par une pente moins abrupte, l'amplitude entre le minimum et le maximum n'étant plus que de 230 points de base au lieu de 421 points de base en 2002.

A travers l'analyse mensuelle, il ressort que le relèvement de la réserve monétaire de 10% à 14 % le 26 décembre 2002 et le resserrement des trésoreries bancaires qui en a découlé ont été à l'origine du déclenchement de la remontée des taux au cours du premier trimestre 2003. Le remboursement par anticipation de 2 milliards de dette extérieure a poussé le Trésor à lever pour le seul mois de février 11,2 milliards, se traduisant par un recours net de 6,6 milliards contre 4,8 milliards de dirhams au mois de janvier. Les besoins massifs du Trésor ont ainsi exercé une pression à la hausse sur les taux. En revanche, à partir du mois d'avril, une baisse générale des taux a été amorcée et s'est accentuée durant les mois de juillet à septembre en raison du ralentissement sensible des interventions du Trésor sur le marché des adjudications dans un contexte marqué par l'amélioration des finances publiques. Cependant, le relèvement de la réserve monétaire pour la deuxième fois le 4 septembre 2003 a provoqué une hausse régulière des taux à court terme durant le dernier trimestre de l'année, laquelle hausse n'a pas manqué de se répercuter sur les moyennes et longues maturités.

## LES TRANSACTIONS SUR LE MARCHÉ SECONDAIRE

Concernant les transactions sur le marché secondaire, elles ont porté sur 2.774,9 milliards de dirhams, contre 2.474 milliards l'année précédente. L'essentiel de ces transactions, soit plus de 95%, a porté sur des opérations temporaires de cessions et rétrocessions. Quant aux opérations fermes qui reflètent réellement le dynamisme du marché secondaire, elles sont restées minoritaires, mais se sont néanmoins inscrites en

# POLITIQUE ECONOMIQUE

hausse par rapport à l'année 2002 avec un volume de 68 milliards de dirhams, contre 62 milliards l'année précédente. Il convient de souligner que, depuis la fin de l'année 2003, la Banque centrale a commencé à publier quotidiennement une courbe des taux reflétant le rendement des transactions fermes sur le marché secondaire, qui devrait servir notamment à la valorisation périodique des actifs des OPCVM.

## Le marché des titres de créances négociables

L'évolution du marché des titres de créances négociables au cours des quatre dernières années fait ressortir une baisse régulière de l'encours global liée surtout au repli des certificats de dépôts. D'un encours de 5,6 milliards à fin 2000, les certificats de dépôts n'ont pas cessé, en effet, de décroître pour se situer à 1,5 milliard au terme de l'année 2003, en raison de l'aisance de trésorerie qu'ont connue les banques durant cette période. C'est ainsi que les émissions des certificats de dépôts ont atteint 195,4 millions de dirhams, contre 668 millions au cours de l'année précédente et ont été le fait des ex-OFS, dont 183,4 millions par le FEC et 12 millions DH par la BNDE.

Le volume des émissions des bons des sociétés de financement s'inscrit, quant à lui, en quasi-stabilité n'augmentant que de 20 millions de dirhams par rapport à 2002. Ce compartiment demeure animé par les sociétés de crédit à la consommation et les sociétés de leasing dont le coût du financement par le biais des bons des sociétés de financement reste inférieur au coût du financement bancaire classique, les primes de risque évaluées par les banques se révélant parfois excessives. Par ailleurs, certaines sociétés de financement, notamment celles qui sont spécialisées dans le crédit à la consommation s'estiment lésées par la baisse du taux maximum des intérêts conventionnels qui affecte leur marge d'intermédiation. Concernant les billets de trésorerie, les émissions ont totalisé un montant de 642 millions de dirhams, soit à peine la moitié du montant émis en 2002, quoique le nombre d'émetteurs ait augmenté. Compte tenu des remboursements de l'ordre d'un milliard, l'encours n'est plus que de 60 millions de dirhams. La baisse des émissions s'expliquerait par la vive concurrence exercée par les banques pour offrir les meilleures conditions à la clientèle la plus saine provoquant ainsi une désaffection à l'égard du marché des billets de trésorerie de la part des entreprises qui y seraient éligibles.



# POLITIQUE ECONOMIQUE

Fathallah Oualalou le « Candide »

Rédouane Taouil, Professeur agrégé des Universités de Grenoble

Le Journal Hebdomadaire du 30 octobre au 4 novembre 2004

**D**ans le célèbre «Candide» de Voltaire, le personnage Pangloss figure emblématique de l'optimisme, ne cesse de proférer, malgré affres et fléaux, que «tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes». On songe inmanquablement à ce propos benoît en lisant les déclarations de l'argentier du pays. Selon le décideur de la politique économique, les indicateurs macroéconomiques correspondant à la période 1998-2003 attestent que tout est pour le mieux : le taux de croissance annuel moyen est de 3,9% sur la période 1998-2002 contre 2,6% pour la période 1993-1997, l'inflation a été réduite à 1,6% alors qu'elle dépassait 4,1%, le déficit budgétaire public a été ramené à 2,4% après avoir connu un taux moyen de 3,2%; les performances de l'année 2003 confirment cette reprise de la croissance dans la stabilité macroéconomique. Ces résultats ne sauraient cependant prêter à la satisfaction : la désinflation et la rigueur budgétaire sont coûteuses en termes de croissance, d'emploi et de bien-être social. Entre la réalité de la quasi-stagnation, du chômage et de la pauvreté absolue et l'antienne laudative des résultats de la politique économique, quel écart !

## Désinflation contre-productive

L'argument de taille fourni en faveur de la règle de réduction de l'inflation à moins de 2% est qu'elle contribue à la maîtrise des coûts et favorise ainsi l'investissement, la croissance et l'emploi. (...), Si l'on examine les effets de cette conduite, il apparaît que ses coûts l'emportent largement sur les bénéfices escomptés. Le niveau élevé des taux d'intérêt réels (déduction faite de la hausse du coût de la vie), imposé par l'objectif de stabilité des prix, exerce un double impact négatif sur l'investissement privé outre qu'il alourdit les charges financières des entreprises et détériore leurs conditions de rentabilité, il décourage les projets d'élargissement des capacités de production. L'orientation restrictive du réglage monétaire va ainsi à l'encontre des intérêts des entreprises, qui se trouvent exclues de l'accès au crédit, et des candidats à l'emploi.

La recherche de la stabilité par le canal du taux d'intérêt apparaît exorbitante tant une hausse de la demande globale ne présente pas de risque d'inflation. Dans le contexte de la sous utilisation des capacités productives, le desserrement de la contrainte financière ne saurait susciter des tensions sur les prix, d'autant que les ressources financières sont largement oisives. L'assouplissement des taux d'intérêt directeurs par la banque centrale, intervenu depuis bientôt trois ans, ne s'est guère transmis au financement de l'économie. L'accès au prêt reste coûteux, tant les banques répercutent peu la baisse des taux d'intérêt, poursuivant ainsi leur politique de rationnement de l'offre de crédit. Loin d'être vertueuse, une inflation trop basse est un obstacle à l'ajustement. Les entreprises, soumises à la concurrence par les prix, sont amenées, faute de pouvoir ajuster les coûts de

# POLITIQUE ECONOMIQUE

production, à réduire l'emploi.

Une inflation modérée peut être positive : en allégeant les frais financiers via la réduction des taux d'intérêt réels, elle peut stimuler la production et l'offre d'emploi. Dans de telles conditions, l'affectation de la politique monétaire au seul objectif de la stabilité des prix impose un sacrifice en termes de croissance. L'engagement en matière de stabilité des prix est respecté : l'inflation abaissée d'une moyenne de 1,5 pendant les cinq dernières années. Cette crédibilité est cependant inefficace. Les retombées qui en sont attendues en termes de surcroît d'investissement et de croissance tardent à se manifester. La demande d'investissement reste insuffisante. (...)

## Discipline budgétaire négative

Du côté des finances publiques, l'objectif de maîtrise du déficit budgétaire a été globalement respecté grâce à la restriction des dépenses d'investissements, à la privatisation et à la maîtrise de l'endettement externe. Le budget d'investissement, fort restreint suite au poids du service de la dette et des dépenses de fonctionnement, est de plus en plus réduit à la portion congrue. La vente d'actifs à des investisseurs privés a joué un rôle majeur dans la croissance des recettes ordinaires. L'objectif de réduction progressive du taux d'endettement est également atteint : le ratio dette publique/produit intérieur brut s'est situé pendant la période 1998-2002 autour de 74,6% pour baisser en 2003 à 69,4%. La dette extérieure a sensiblement diminué : sa part dans le PIB est de moins de 27% en 2003 contre 41% en 1997. (...)

Est-il fondé pour autant de considérer que l'économie marocaine appelle un propos aussi rassurant que l'antienne de Pangloss ?

La réduction du déficit public ne saurait être admise une bonne nouvelle. On peut retourner contre le décideur public l'assimilation entre Etat et ménage, faussement évidente, dont il use en considérant que celui-là, doit à l'instar de celui-ci, vivre selon ses moyens. Il est pour le moins abusif de voir dans le comportement d'une famille qui vend ses meubles et ses bijoux l'indice d'une conduite digne de félicitations.

La règle de réduction du déficit à moins de 3% représente en fait une contrainte lourde de conséquences négatives. En cantonnant la politique budgétaire dans une gestion des comptes centrée sur le solde des finances de l'Etat, le décideur public se prive de sa double fonction de régulation et de redistribution. En s'en tenant à la discipline budgétaire, quels que soient les chocs qui affectent l'économie, il s'abstient d'utiliser le budget à des fins conjoncturelles en vue de réduire l'ampleur des fluctuations du niveau de l'activité. Ainsi, dans le contexte d'une mauvaise conjoncture, le strict respect de la règle du déficit impose des mesures de contraction des dépenses privées et publiques qui accentuent la logique récessive. (...)

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Croissance atone

A observer le sentier de croissance de l'économie marocaine, on ne saurait considérer que la période 1998-2003 se caractérise par une reprise de la croissance. Le taux de croissance réel par tête, qui était de 2.5% entre 1984 et 1991, est passé à 1% entre 1992 et 2002. La croissance en 2003 s'est établie à 5.2%, grâce notamment aux activités primaires. Hors agriculture, elle ne dépasse pas 3.2%. Le chômage de masse persiste : si le taux moyen national est de 11.6%. Le chômage urbain est de l'ordre 25% en 2003, notamment dans les tranches 15-25 et 25-35. Près de 54.5% des chômeurs sont des primo- demandeurs d'emploi. Le sous-emploi est d'une plus grande ampleur si l'on tient compte de l'emploi informel de subsistance, de la précarité de l'emploi agricole qui est de l'ordre de 40% de l'emploi global.

La pauvreté absolue est passée de 13% en 1991 à 20% en 2002. Les 10% les plus pauvres réalisent moins de 2.5% de la dépense globale. Plus de 25% de la population rurale vivent en dessous du seuil de pauvreté(...). Le degré de concentration des revenus atteste l'étendue de l'inégalité sociale : 20% des ménages les plus riches possèdent 55.4% du revenu national, tandis que les 20% les plus pauvres n'ont droit qu'à 4.1%. Loin d'être les six glorieuses, les années 1998-2003 se sont avérées ... génératrices d'un déficit d'activité doublé d'un déficit conséquent en matière d'accès régulier à un niveau nutritionnel suffisant, aux services de santé et d'éducation.

L'atonie de la demande globale, la contraction des dépenses publiques d'investissement, la sous utilisation des facteurs de production sont autant de contraintes qui pèsent sur la croissance. La demande de consommation est handicapée par l'inégalité des revenus, le niveau d'emploi comme par l'égalisation des salaires par le bas. La faiblesse de l'investissement public et ses effets en termes d'emplois et de revenus participent de ce déficit de la demande effective qui enferme l'économie dans la trappe de sous-développement, soit un état de faible activité et de sous-emploi massif qui entretient les facteurs de stagnation(...). De par ses effets négatifs, la rigueur entrave le développement et limite l'accès aux libertés : outre qu'elle ne permet pas la garantie des ressources sans lesquelles les libertés formelles sont dénuées de valeur, elle brime les conditions d'exercice des libertés.

Au total, l'arithmétique déplaisante de la politique monétaire et budgétaire ne saurait justifier un tant soit peu le leitmotiv de pangloss. Le changement des choix des priorités en faveur d'une politique de croissance et de lutte contre le chômage est nécessaire pour réduire le déficit d'activité et redonner espoir à l'espoir. Si le décideur de la politique économique persévère dans ses choix restrictifs, il y a risque, pour le Maroc, que la question « qu'est -ce que la vie bonne », posée par Aristote dans la Grèce antique, soit renvoyée aux calendes grecques.

# BANQUE

## Système Bancaire : Evolution substantielle

Extrait du bulletin du CMC, Juin 2004

### Sensible croissance des crédits à l'économie

Les crédits à l'économie se sont accrus de 18 milliards de dirhams ou 8,3 % pour atteindre 234,5 milliards de dirhams à fin décembre 2003, rythme nettement supérieur à celui réalisé au cours de l'année précédente qui était de l'ordre de 7,7 milliards ou 3,7%. Cette augmentation s'inscrit dans le cadre d'une amélioration de la croissance économique qui a touché pratiquement tous les secteurs d'activité. Cependant, la progression des concours des banques à l'économie a bénéficié, notamment, aux crédits à l'équipement et aux crédits immobiliers qui ont progressé respectivement de 13,5% et de 12,3% ou 5,7 et 4,3 milliards de dirhams. Pour ce qui est des crédits à l'équipement, ils ont connu pour le seul mois de juillet une hausse de 3,2 milliards. Il convient, à ce titre, de souligner que le financement par Altadis du prix d'acquisition de 80% du capital de la Régie des Tabacs s'est effectué par des apports en devises à hauteur de 11,1 milliards de dirhams et de 3 milliards par un consortium bancaire. S'agissant de l'évolution des crédits immobiliers, elle s'explique, en grande partie, par les conventions conclues entre le GPBM et différents organismes publics en vue de faciliter le financement des programmes de construction de l'habitat social. Les crédits à la consommation ont atteint 9,5 milliards de dirhams contre 8,4 milliards à fin 2002 soit un accroissement de 13,3 % nettement supérieur à celui de l'année précédente qui était de l'ordre de 1,2%. En revanche, les crédits de trésorerie ont connu une baisse de 1,3% moins prononcée que la baisse de 3,75% enregistrée en 2002.

L'évolution des crédits à l'économie fait ressortir une augmentation sensible des créances en souffrance qui se sont accrues de 5,2 milliards de dhs en 2003 pour atteindre 43,2 milliards, soit une hausse de 13,7%. Déduction faite des agios réservés, leur pari dans le total des crédits distribués est passée de 17,6% en 2002 à 18,5% en 2003. L'augmentation des créances en souffrance a concerné davantage les banques commerciales que les banques spécialisées avec des hausses respectives de 3,7 et 1,5 milliards de dhs. Toutefois, cet accroissement reflète davantage le reclassement de ces créances conformément aux nouvelles dispositions édictées en la matière par Bank AI Maghrib, Les concours aux sociétés de financement évalués à 17,2 milliards à fin 2003, se sont accrus par rapport à l'année précédente de 8,9% ou 1,3 milliard de dhs répartis entre 1,1 milliard sous forme de crédits directs et 224 millions en souscriptions aux bons de sociétés de financement.

### Le portefeuille du Trésor

Le portefeuille des titres du Trésor s'est élevé, à fin décembre 2003, à 76,5 milliards contre 75,2 milliards en 2002, soit un accroissement de 1,7% nettement moins important que l'année précédente. En effet, le besoin de financement a été couvert beaucoup plus par les OPCVM et les assurances et organismes de prévoyance. Ainsi, les souscriptions nettes des banques aux bons du Trésor émis par adjudication n'ont augmenté que de 172 millions de dirhams. Les valeurs en caisse et avoirs liquides qui se sont établis à 40,6 milliards de dirhams, dont 28 milliards au titre de la réserve monétaire, ont progressé de 10,7 milliards de dirhams, soit 35,9%. Cette évolution recouvre un accroissement de 12,5 milliards des dépôts en dirhams auprès du Trésor et du service des chèques postaux. Les avoirs constitués au titre de la réserve ont augmenté de 5,2 milliards en décembre 2003, suite

# BANQUE

notamment au relèvement de ce ratio de 25 points de base le 4 septembre 2003. Les autres titres en portefeuille ont atteint 25,9 milliards de dirhams à fin 2003 contre 24,6 à fin 2002.

Cette évolution recouvre une progression des titres de participation qui se sont élevés à 14,9 milliards contre 13,4 en 2002 et un repli de 203 millions de dirhams des titres de transactions et de participation. Enfin, les avoirs des banques auprès des correspondants étrangers, d'un montant de 8,5 milliards ont connu une stagnation.

## Les ressources des banques

Les dépôts à la clientèle ont représenté 74% des ressources des banques et se composent de plus de la moitié des dépôts à vue non rémunérés lesquels se sont élevés à 155,5 milliards en accroissement de 17,5 milliards ou 12,7%. Quant aux dépôts rémunérés, chiffrés à 128,9 milliards, ils ont enregistré une hausse de 7,1 milliards, recouvrant principalement un renforcement des comptes à terme et bons à échéance fixe de 4,6 milliards et dans une moindre mesure celle des comptes d'épargne de 3,9 milliards, les certificats de dépôts ayant, en revanche, accusé une baisse de 1,3 milliard. En effet, les émissions des certificats de dépôt se sont élevées à 195,4 millions de DHS, contre 668 millions au cours de l'année précédente. Ces émissions ont été l'oeuvre uniquement des Ex - OFS. L'encours des emprunts à moyen et long terme des banques s'est contracté de 2,4 milliards de dhs passant d'une année à l'autre de 19,9 milliards de dhs à 17,5 milliards. Ce repli est dû essentiellement à la baisse de 1,5 milliard des emprunts obligataires et dans une moindre mesure de celle des emprunts extérieurs de 845 millions.

Les provisions établies à 29,2 milliards ont été augmentées de 4,8 milliards. Cette hausse est liée à l'accroissement des créances en souffrance dont le taux de couverture par les provisions a été toutefois différencié entre les banques commerciales et les banques spécialisées avec respectivement 71,5 % et 38,7% à hauteur de 71,5 %. Les fonds propres estimés à 32,5 milliards, compte non tenu des résultats de l'exercice, n'ont pas connu de changement significatif cette année. Les engagements extérieurs des banques envers leurs correspondants étrangers ont une légère hausse soit 514 millions de dhs pour s'établir à 2,7 milliards de dhs tandis que les dépôts en devises des non résidents ont augmenté de 354 millions.

Les concours de l'économie ont progressé d'une manière générale. Toutefois, l'excédent des ressources bancaires ne profite pas à l'économie, dans le sens où elles ne sont pas transformées en investissements, ni en création de nouveaux emplois. Le secteur des PME qui est censé contribuer activement au développement de l'économie est appréhendé par les banques malgré les efforts des autorités monétaires déployés afin de sensibiliser ces dernières quant à la nécessité d'améliorer les conditions de financement de l'économie. La politique de la baisse des taux d'intérêt menée ces dernières années par la Banque centrale a profité davantage aux grandes entreprises qu'aux PME dont la majorité continue de supporter des taux d'intérêt assez élevés quoique la communauté bancaire justifie cette situation par la montée des risques liée au manque de visibilité du secteur des PME et par le niveau élevé des créances en souffrance. Affichant leur bonne volonté, les banques étudient avec le concours de l'institut démission un certain nombre de mesures visant à renforcer la transparence financière des entreprises afin d'améliorer leurs conditions d'accès au financement bancaire.

# BANQUE

## Bourse des valeurs : 2003, année de la reprise

Extrait du Bulletin du CMC, juin 2004

### Comportement des indicateurs

L'évolution est encore plus significative pour le volume global des transactions lequel a atteint au 31 décembre 2003, un montant de 53,69 milliards de dirhams enregistrant, par rapport à l'année 2002, une hausse de l'ordre de 139%. L'augmentation des volumes a eu un impact significatif sur l'activité, et plus précisément sur les résultats, des sociétés de bourse puisqu'une nette amélioration de ceux-ci a été enregistrée. En effet, 11 sociétés de bourse sur 14 ont eu des résultats excédentaires contre uniquement cinq l'année précédente. Par ailleurs, la ventilation du volume des transactions fait clairement ressortir la prédominance des transactions sur actions. En effet, le volume des transactions sur actions a atteint 45,28 milliards de dirhams contre 20,4 à la fin de l'année 2002. Il s'agit, plus précisément, des transactions réalisées sur le marché de blocs, pour un montant de 38,14 milliards de dirhams, soit, 84,23% du volume total des transactions sur actions. Sur ce compartiment, l'opération de restructuration de l'actionnariat ONA-SNI réalisée au cours du mois de septembre 2003, représente, avec 20,1 milliards de dirhams, près de 44,5% du volume total des transactions sur actions. En effet, le groupe Siger/Ergis a conclu un accord avec l'ONA visant à rééquilibrer la structure financière des holdings ONA et SNI. Suite à cet accord, le groupe Siger/Ergis défient 60,03% de la SNI qui devient l'actionnaire principal de l'ONA avec 29,84% du capital. Autre opération importante au mois de décembre 2003 : la BCM a acquis auprès de la société Sopar 100% du capital du holding Omnium de Gestion Marocain. Grâce à cette acquisition, la BCM contrôle 70,5 % du capital de Wafa-Assurance et 36,4% de celui de Wafabank. L'activité sur le compartiment des obligations telle qu'elle figure dans le graphique suivant reste, quant à elle, relativement limitée. En effet, le volume des transactions sur obligations a, atteint 8,4 milliards de dirhams contre environ deux durant l'année 2002. Les titres de créance ont essentiellement fait l'objet de négociations sur le marché central avec plus de 77% du total des transactions, les opérations sur le marché de bloc étant rares et ponctuelles. Globalement, la faiblesse des volumes réalisés sur le compartiment obligataire s'explique par le fait que les émetteurs évitent la cotation en bourse de leurs obligations. Les principales raisons évoquées sont notamment le coût des transactions sur le marché secondaire et la durée du règlement livraison supérieure à celle des transactions réalisées de gré à gré (J+3 contre seulement J dans le cas de transactions de gré à gré.

### La capitalisation boursière

La capitalisation boursière a connu une progression mensuelle quasi-continue pour atteindre, à la fin de l'année 2003, 115,5 milliards de dirhams, enregistrant une hausse de 32,5% par rapport au 31 décembre 2002. La hausse des cours reste le principal facteur explicatif de cette hausse. Trois facteurs expliquent cette évolution : l'absence d'introductions, la rareté des augmentations de capital et la radiation de trois sociétés à savoir Général Tire (le 13 juin 2003), la BNDE (le 24 juin 2003) et Longométal Afrique (le 23 décembre 2003).

D'autres indicateurs viennent s'ajouter à l'absence d'introductions et à la rareté des augmentations de capital pour témoigner d'un certain nombre de limites. Il y a d'abord le poids de la Bourse des Valeurs dans l'économie marocaine qui demeure encore faible.

# BANQUE

En effet, la part de la capitalisation boursière dans le PIB a continué légèrement d'augmenter pour atteindre environ 27% à la fin de l'année 2003 contre 21% l'année précédente. Cette progression aurait en fait été atténuée par la hausse, d'environ 7%, qu'a connue le PIB au cours de l'année 2003. Il y a ensuite le nombre limité d'opérations financières. A l'exception de quelques opérations de rachat et de restructuration (BMCI : 290,7 millions, SAMIR : 297,5, UNIMER : 27,5, SBM : 624,5), le nombre d'opérations financières demeure très limité. Seuls deux émetteurs ont réalisé des augmentations de capital en numéraire et trois autres ont lancé des emprunts obligataires. Au total, les fonds levés sur le marché primaire restent trop insuffisants par rapport aux besoins en investissements. Comparés aux financements accordés par le secteur bancaire, les chiffres font clairement ressortir la position dominante de celui-ci. Le troisième indicateur est le ratio de liquidité (volume des transactions sur actions sur le marché central divisé par la capitalisation boursière) qui continue de baisser progressivement.

## Un dispositif Réglementaire complet

L'année 2004 verra la mise en oeuvre des amendements au texte de loi régissant le fonctionnement de la Bourse de Casablanca. Les amendements concernent plusieurs aspects dont notamment, la révision des conditions d'introduction, l'ouverture de nouveaux compartiments, le contrôle de la bourse des valeurs ainsi que la révision des règles de fonctionnement du marché.

Dans le but d'ouvrir l'accès au financement direct à une population plus large d'entreprises, les conditions d'introduction seront revues. Pour ce qui est du compartiment obligataire, les titres inscrits devront porter sur un montant minimum de 20 millions de dirhams, porter sur une durée supérieure à deux ans et émaner d'une personne morale dont les états de synthèse des deux derniers exercices sont certifiés. Deux autres compartiments seront créés dans le but d'accueillir les actions ou parts des organismes de placement en capital risque et des fonds de placement collectifs en titrisation dont le montant des émissions doit porter sur un montant minimum de 20 millions de dirhams.

Outre les changements relatifs aux règles de fonctionnement du marché qui vont fort probablement être repris dans un nouveau règlement général, le nouveau texte consacre un chapitre au contrôle de la Bourse des valeurs. A cet effet, il apporte des précisions quant au rôle du commissaire du gouvernement et du Conseil déontologique des Valeurs Mobilières. Reste à savoir comment ces deux acteurs s'organiseront pour délimiter clairement leurs champs d'action respectifs.

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

## La dématérialisation de l'achat public

Les Notes Bleues de Bercy, n° 177 octobre 2004

Christophe Alviset, sous-directeur de l'Informatique, Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration

La dématérialisation de l'achat public consiste à favoriser les échanges de documents par la voie électronique par rapport au support papier et, progressivement, développer l'emploi des technologies de l'information pour faciliter tous les aspects de la passation et de l'exécution des marchés publics. Cette dématérialisation est permise par le code des marchés publics : l'article 56 fait désormais obligation aux personnes publiques de pouvoir recevoir des offres électroniques pour les appels d'offres dont l'avis paraît postérieurement au 1er janvier 2005.

### I - La modernisation de l'achat, facteur de rationalisation

Dès janvier 2003, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a lancé un audit des achats. Les premières conclusions sont parues début 2004 après un travail particulièrement exhaustif d'étude des dépenses de l'année 2002 pour l'ensemble du ministère. Les résultats de l'audit permettent d'identifier des gains de 18 % sur 3 ans pour 1,9 milliard d'euros d'achat par an. C'est un véritable travail d'analyse et de rationalisation par famille d'achat qui a permis d'aboutir à ces conclusions.

Quatre leviers créateurs d'économies ont été identifiés :

- la massification (le regroupement) des achats au niveau national pour 25 familles d'achat représentant 40 % de la dépense et une massification régionale pour 15 familles d'achat représentant 33% de la dépense, par exemple les achats de PC ou de fournitures de bureau pour le niveau national et les prestations de nettoyage pour le niveau régional. Les autres achats resteront organisés comme actuellement, soit au niveau directionnel national, soit au niveau des services déconcentrés. Il s'agit là de distinguer l'achat, regroupé au niveau pertinent, de l'approvisionnement, déconcentré et respectant l'autonomie de gestion des responsables d'unité dans un cadre national permettant de faire des économies ;

- la standardisation de l'achat et des consommations par la mise en place de catalogues réduits et le non recours aux achats hors catalogue ;

- la connaissance des marchés en adaptant l'expression du besoin aux capacités des entreprises ;

- la simplification des processus, en tirant tout le parti possible de la modernisation du code des marchés publics. Ces résultats sont similaires à ceux de tout audit des achats, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Cette modernisation de l'achat au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie se met en place sous l'égide d'un service à compétence nationale. Ce changement organisationnel important s'accompagne également d'une professionnalisation des acheteurs. En ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies, les auditeurs recommandent de développer la carte d'achat, le recours aux enchères électroniques inversées et les catalogues en ligne. Dans la suite de cet article, nous nous intéresserons toutefois spécifiquement à la passation des marchés, puisque c'est sur cette procédure que pèse une obligation juridique à très court terme maintenant.



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

## II - L'administration électronique en trois projets-clés

Dans le cadre du programme ADELE (Administration électronique), l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique) et le Minefi conduisent trois projets mutualisant les moyens nécessaires à la dématérialisation de l'achat public.

### A - Une plate-forme interministérielle - UGAP

Fonctionnellement restreinte aux besoins nécessaires au respect de l'échéance du 1er janvier 2005 posée dans l'article 56 du code des marchés publics depuis sa version de 2001, la plateforme ministérielle va permettre aux administrations d'État (services centraux et déconcentrés) ainsi qu'à l'UGAP (Union des groupements d'achats publics) de :

- publier des avis d'appel à concurrence,
- publier des dossiers de consultation des entreprises,
- recevoir des offres dématérialisées, pour l'ensemble des procédures formalisées (au-dessus des seuils) définies dans le code des marchés publics ainsi que pour les marchés à procédure adaptée pour lesquelles le même formalisme serait souhaité par la personne publique.

La plate-forme ne sera pas utilisée par le ministère de la Défense, qui dispose depuis quelques années déjà de sa propre solution, à la fois pour les achats d'armement et les achats courants. Elle n'est pas non plus utilisable par les collectivités locales et les établissements publics soumis au code, en dehors de la possibilité pour l'UGAP de revendre des prestations d'utilisation de la plate-forme dans le cadre de son rôle de centrale d'achat (article 9 du code des marchés publics).

Le contenu et le prix des prestations revendues par l'UGAP ne sont pas encore déterminés. En pratique, le recours à l'UGAP ne pourra toutefois pas être massif au 1er janvier 2005 et cette possibilité vise plutôt les personnes publiques qui passent très peu de marchés formalisés dans l'année ou comme solution de dépannage.

Cet investissement interministériel ne relève pas les ministères de l'obligation de conduire leur projet de déploiement et d'accompagnement de la dématérialisation des achats : communication, déploiement et formation sont à leur charge. Le projet de plate-forme interministérielle repose sur un marché d'accompagnement du changement en passe d'être notifié et d'un marché de location de plate-forme dont le dialogue compétitif est en cours. Ce second marché devrait être notifié en septembre -octobre 2004. Le vrai défi sera alors le déploiement de cette plate-forme dans tous les services achats fin 2004-début 2005. Il est rappelé qu'un avis d'appel à concurrence pour un marché formalisé ne pourra pas comporter d'interdiction de réception d'offre électronique à compter du 1/01/2005.

Il est donc probable qu'il faudra mettre en place une organisation transitoire, au sein de chaque ministère, les services connectés à la plate-forme passant les marchés pour le compte des autres.

En préfiguration de cette plate-forme, le serveur SAOMAP (serveur d'appels d'offres pour les marchés publics), développé par le ministère de l'Équipement et utilisé par d'autres ministères dont celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, permet la publication des avis et des dossiers de consultation des entreprises. Ce serveur sera abandonné dès que la plate-forme interministérielle sera déployée.

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

## B- La mutualisation pour les collectivités locales et les établissements publics

La même démarche de mutualisation est d'ores et déjà adoptée par un certain nombre de groupements : sans être exhaustif, on peut citer les collectivités locales de la Région Bourgogne, les centres hospitalo-universitaires, les établissements du secteur santé -social. Les fonctionnalités couvertes peuvent être plus ambitieuses que celles de la plate-forme interministérielle - UGAP, comme par exemple, inclure le recours aux enchères électroniques inversées, l'archivage électronique, l'assistance à la rédaction des documents de marché ou l'assistance au dépouillement des offres.

Pour faciliter la conduite des projets de dématérialisation, l'ADAE va mettre en place sur son site Internet les documents réutilisables transmis par les personnes publiques qui ont déjà commencé ou réalisé leurs projets. Ces documents pourront comprendre :

- des cahiers des charges d'achat ou de location de plate-forme,
- des documents d'accompagnement (guides, support de formation...),
- des cahiers des charges d'achat de certificats électroniques,
- des conventions de groupement, sans limitation fonctionnelle particulière, la dématérialisation des achats ne se réduisant pas au respect de l'échéance du 1/01/2005 de capacité de réception des offres dématérialisées.

L'accompagnement des entreprises doit également faire l'objet d'une campagne nationale qui s'appuiera sur les principaux réseaux déjà existants, notamment les chambres de commerce, de métiers, les DRIRE et autres services déconcentrés du Minéfi et des autres ministères.

Cette sensibilisation à l'intérêt de la dématérialisation de l'achat public n'atténuera pas l'obligation pour tout acteur public d'accompagner les entreprises à l'occasion de chaque procédure de façon à tirer le meilleur profit de la dématérialisation, tant pour les entreprises que pour les personnes publiques.

## C- Projet 100% dématérialisation

Au-delà de ces deux projets de court terme, il est prévu de réaliser une plate-forme beaucoup plus ambitieuse fonctionnellement, un peu sur le modèle de ce qui est déjà fait au ministère de la Défense. Le champ fonctionnel, les personnes publiques concernées (administrations d'État, collectivités locales, établissements publics), le phasage sont encore loin d'être déterminés. Les premiers travaux de cadrage devraient commencer au second semestre 2004 ; la plate-forme pourrait faire l'objet d'une première tranche opérationnelle en 2007 en visant la dématérialisation à 100 % des procédures et de l'exécution pour 2010.

En particulier, ce projet sera articulé avec les projets de dématérialisation en cours ou en préparation au niveau des différentes instances qui contrôlent les marchés publics : Direction Générale de la Comptabilité publique avec Helios pour les collectivités locales et les établissements publics et Accord II pour les administrations d'État, le contrôle de légalité par le ministère de la Sécurité, de l'Intérieur et des Libertés locales (projet Actes) et par le ministère de la Santé pour les établissements hospitaliers, projets de dématérialisation de la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes.

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

## III- Des bases juridiques propres à conforter le recours à la dématérialisation

En matière de dématérialisation, tout l'enjeu est de savoir quelles sont les conditions juridiques à remplir pour que les échanges par voie électronique aient la même valeur que les échanges sur support papier. Les deux articles essentiels du code des marchés publics sont les articles 40 et surtout 56 (Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics - JO n° 6 du 8 janvier 2004) et les deux décrets d'application :

-le décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001 pris en application du 3ème alinéa de l'article 56 du code des marchés publics et relatif aux enchères électroniques (JO n° 217 du 19 septembre 2001, page 14847)

-le décret n° 2002-692 du 30 avril 2002 pris en application des 1er et 2ème alinéas de l'article 56 du code des marchés publics et relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics (JO n° 103 du 3 mai 2002, page 8064).

Pour la dématérialisation des marchés publics comme pour toute télé procédure, la confiance repose sur les dispositions de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique (JO n° 62 du 14 mars 2000 page 3968) et l'utilisation des certificats électroniques. Le Minéfi, pionnier en la matière, a défini une politique de référencement des familles de certificat qui permet d'assurer aux entreprises le libre choix de leur certificat, utilisable, à leur gré, pour toutes les télé procédures.

Cependant, la difficulté réside dans les détails et la direction des Affaires juridiques prépare pour septembre 2004 une première version d'un vade mecum de la dématérialisation qui vise à expliquer toutes les conséquences qu'il est possible de tirer de l'article 56 du code des marchés publics et de ses décrets d'application. Le secteur hospitalier a d'ailleurs anticipé le besoin d'un tel guide et le Groupement permanent d'étude des marchés soins et laboratoires a déjà publié un guide de la dématérialisation, qui vise à proposer les solutions les plus simples permettant aux établissements de santé de mettre en place la dématérialisation de la passation des marchés. Ce guide est évidemment transposable aux besoins des autres personnes publiques.

Au niveau européen, la nouvelle directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 du Parlement et du Conseil européens relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services - JOUE du 30 avril 2004 L.134/114 - fait une large place à la dématérialisation et sa transposition, prévue pour début 2006, ne devrait pas induire de changements majeurs dans les procédures. Là aussi, la Commission européenne prépare un document interprétatif permettant de disposer d'une explication plus détaillée sur la façon de dématérialiser en respectant les grands principes de la commande publique, égalité d'accès, équité de traitement et transparence.

## IV - L'économie numérique, nouvelle forme d'organisation des rapports entre les gents

Au-delà de la modernisation de l'administration et de la simplification des procédures, la dématérialisation de l'achat public sera également un facteur de modernisation des entreprises.

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

Chaque année la Mission pour l'économie numérique, produit un tableau de bord du commerce électronique dont la synthèse et le rapport complet sont accessibles sur Internet.

Une entreprise donnée pourra donc opter pour la dématérialisation complète de ses réponses aux appels d'offres, puisque toutes les personnes publiques devront pouvoir les accepter sous forme électronique. Par contre, du côté des acheteurs publics, il y aura une cohabitation des supports papiers et des supports électroniques pendant plusieurs années, sauf peut-être dans certains secteurs comme l'informatique ou la communication. C'est bien la capacité à entraîner petit à petit l'ensemble des entreprises vers la dématérialisation qui permettra d'obtenir le retour sur investissements attendu des plates-formes de dématérialisation.

## A - Des gains notables pour les acteurs des marchés publics

Une première analyse consiste à dire que la publication des DCE (dossiers de consultation des entreprises) correspond à un transfert de charge de l'administration vers les entreprises et que la transmission des offres par les entreprises est un transfert de charge vers les administrations. En effet, les marchés publics sont très consommateurs de documents, parfois particulièrement volumineux; par ailleurs, les documents, dossiers de consultation ou offres, sont demandés en de nombreux exemplaires. La manipulation de tous ces documents est donc coûteuse, mais les coûts directs de reproduction et d'affranchissement le sont également.

Evidemment, il sera nécessaire de réimprimer les documents volumineux pour pouvoir les analyser. Cependant, un deuxième effet est de faciliter la transmission de documents, en interne à l'administration d'une part, entre entreprises et co- et sous-traitants de l'autre, en limitant les transferts au minimum nécessaire. Dans l'ensemble de la chaîne, et non pas seulement dans les échanges administration - entreprises, on devrait donc voir apparaître des économies de papier et de manipulation.

Enfin, les transferts par voie électronique permettent de gagner en délais, de l'ordre d'un ou deux jours à chaque fois. Les délais réglementaires ne changent pas, notamment pour respecter l'égalité de traitement des entreprises, mais toutes les demandes de précision, questions et autres mises au point s'en trouveront accélérées.

Dernier sujet : la passation des marchés publics est en soi un secteur d'activité de l'économie. Journaux d'annonces légales, prestataires de services, concentrateurs d'annonces, éditeurs de logiciels, cabinets juridiques, prestataires de formation, toutes ces activités se trouveront impactées par la dématérialisation de l'achat et l'arrivée de nouveaux entrants, spécialisés dans la signature électronique, l'archivage de documents numériques et la sécurité informatique. La dématérialisation se présente donc également comme une opportunité de développement pour le secteur privé et introduira nécessairement des changements de positionnement parmi ces acteurs.

## B - Les enjeux à venir : accroître la sécurisation et faciliter les échanges

Le potentiel de l'utilisation des TIC dans l'achat public est immense et nous n'en sommes qu'au début, à la fois du côté des acheteurs publics et du côté des entreprises. Une fois prêts à accepter des offres électroniques, les acheteurs publics devront faire confiance aux entreprises pour qu'elles dématérialisent effectivement la soumission de leurs offres.

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

Règlements de consultation, accompagnement des entreprises, possibilités d'expérimentation, formation, communication, il faut déterminer le bon niveau de sécurité — juridique et informatique — tout en convainquant les entreprises qu'elles ne courent pas de risque supplémentaire de voir leurs offres refusées pour des motifs techniques ou formels se rajoutant aux obligations du code et des décrets d'application. Le sous-groupe Dématérialisation des marchés publics et accès des PME du groupe de travail Dématérialisation des marchés publics de la Mission pour l'économie numérique animé par Laurence Lomme, du Centre national de la recherche scientifique, a produit un rapport particulièrement fouillé sur ces questions, et rappelle, une fois de plus, que pour les entreprises, les échanges avec les administrations forment un tout et qu'elles attendent le développement de toutes les télé procédures et pas uniquement la dématérialisation des achats publics.

Après la dématérialisation se pose la question de l'automatisation pour permettre une assistance au dépouillement des candidatures et des offres, ce qui nécessite le développement de la standardisation des documents. C'est un des axes de travail du sous-groupe standardisation des données et formats pour les achats publics. Mais il existe d'autres enjeux d'interopérabilité, plus techniques, autour de la signature électronique ainsi que dans les choix des formats de documents pour faciliter le travail des acheteurs comme des entreprises.

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

## La « conscience professionnelle » de l'agent public entre rappels à l'ordre statutaire et exigences managériales ?

Par Jacques Caillosse, CERSA/CNRS, Professeur à l'Université Panthéon Assas, Paris II  
Extrait de la Revue administrative, Juillet 2003

### Quelle traduction juridique donner à la question posée ?

#### *A. Management public et droit*

Le traitement de ce thème dépasse bien sûr le cadre de la présente réflexion. Elle exige toutefois qu'il soit esquissé à un double titre : après un bref rappel des principales figures que peuvent composer les interactions entre le droit et le management public, on précisera à quelle lecture du droit des relations du travail dans le secteur public conduit, logiquement, l'adoption d'un point de vue managérial partout où il est question de réforme de l'État.

**1.** Entre la vieille rationalité juridique et les actuelles injonctions managériales, les combinaisons sont désormais inévitables. Une typologie rapide et approximative permet de les organiser autour de cinq figures-types.

Évoquons pour commencer le cas du discours le plus répandu chez ces gestionnaires qui, à tort ou à raison, et souvent de manière un peu convenue, perçoivent la règle de droit comme une entrave à la décision, entendez : à ce qu'ils tiennent pour être la bonne décision ! Ici la rigidité de la norme juridique a toutes les chances d'être vécue sur le mode d'une résignation à la fatalité. Elle est réputée par avance ne laisser aux décideurs aucune marge de manoeuvre stratégique face à des agents bien décidés à s'en servir comme d'un bouclier contre toutes sortes d'intrusions managériales.

Loin de ce système de représentations génératrices d'immobilisme, il y a l'affirmation que la logique juridique est une chose et que l'exigence managériale en est une autre. Pareille convention va rendre possible la conception d'une politique de réforme des rapports de travail dans le secteur public, à droit constant. L'idée prévaut alors qu'il n'est pas nécessairement besoin de changer la règle juridique pour rendre possibles d'autres comportements. Que la surdétermination juridique du management relève aussi de la croyance ou de l'alibi, n'était-ce pas ce que la fameuse circulaire Rocard du 23 février 1989 recommandant l'institution de « centres de responsabilité », laissait déjà entendre ? Généralisée, voire théorisée, cette réflexion s'exprime dans la formule dont M. Crozier fit un livre : On ne change pas la société par décret.

Mais rien n'interdit au manager de prendre le parti contraire. On change alors la donne juridique à des fins stratégiques. Ce choix est conçu comme la condition de

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

possibilité d'une véritable transformation culturelle .Pour être mise en œuvre la règle nouvelle suppose que soit assumée la rupture avec de vieilles habitudes de penser et d'agir qui, pour se construire et se légitimer, ont pu pleinement tirer profit du droit existant .Avec la « nouvelle gestion publique » attendue de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances s'illustre cet usage managérial du droit. En l'occurrence la voie de la réforme juridique est empruntée parce que l'on voit dans la loi un objet et un enjeu de management .Au delà de la redéfinition des règles budgétaires, il s'agit de parvenir en quelques années à la redistribution des rôles sociaux au sein d'administrations étatiques appelées à repenser leur modes de fonctionnement à partir des résultats de l'action publique.

La place existe pour une quatrième combinaison qui emprunte à chacune des trois précédentes .Elle se réalise lorsque l'on raisonne à partir du constat que l'engagement professionnel des agents est plus ou moins fonction du contexte institutionnel dans lequel ils interviennent. Dès lors que le droit est l'une des composantes de cette configuration, il peut être opportun d'agir sur ce paramètre. Bref, il est tout simplement admis ici que l'état du droit n'est sûrement pas sans incidences, perverses ou vertueuses, sur les comportements individuels et collectifs.

Enfin, il est une cinquième figure que l'on ne saurait effacer, pour la seule raison qu'en elle se réfléchirait une histoire maintenant dépassée de l'expérience des administrations modernes. A sa façon, elle demeure une sorte d'idéal -type permettant d'identifier certaines manières de penser et d'agir. A défaut de toujours prévaloir, les traces subsistent d'une croyance selon laquelle le droit épuiserait les vertus de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le management. N'aurait-il pas vocation à en être l'expression la plus aboutie ? De telle manière que se conformer à la règle serait la meilleure façon de répondre aux exigences managériales !

**2.** Aussi indispensable soit-elle, cette première opération de cadrage ne suffit pas. Elle permet d'établir où et comment des préoccupations de management sont susceptibles de recouper le champ de la juridicité. Mais si elle ne permet plus de douter de l'existence de multiples interactions possibles, elle ne fait rien voir de la façon dont la question du management se pose, en situation et précisément, pour les métiers, tellement différents, du service public. Ici, le juriste retrouve ses droits, si l'on peut ainsi s'exprimer. Pour lui, le traitement de la rentabilité de l'action publique ne saurait être le même selon qu'il concerne des personnels titulaires ou contractuels, des agents de droit public ou de droit privé.

Encore qu'ici le droit se présente moins sous la forme d'un système de règles à concevoir - une posture qui appartient au législateur - ou à décrire - tel est le programme que se donne traditionnellement la doctrine - que sous l'aspect beaucoup plus matériel d'un

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

ensemble potentiel de ressources stratégiques que les acteurs intéressés s'emploient à mobiliser au soutien de leur démarche, ou qu'ils cherchent au contraire à neutraliser.

Cette représentation du droit comme objet à saisir et à maîtriser n'est d'ailleurs pas étrangère au discours managérial. Surtout lorsqu'il subordonne ses propres chances de succès dans l'administration sinon à la suppression du statut de la fonction publique, du moins à une interrogation persistante sur sa nécessité. Au fond, depuis le document connu sous le nom de *Rapport Longuet*, l'idée n'a plus cessé d'être déclinée selon laquelle il y aurait incompatibilité entre le statut, du moins dans son économie actuelle, et la soumission de la fonction publique aux commandements du management. Si rares se font les gestionnaires qui se prononcent pour une abrogation pure et simple du statut, ils sont en revanche largement convertis à la thèse de sa nécessaire réforme : pour ceux-là, l'amélioration de la productivité de l'action administrative n'est pas concevable sans un retour critique sur la situation juridique des agents. Sont alors préconisées tant la réduction éventuelle du champ d'application du système statutaire, que son ouverture, plus ou moins généreuse, à la logique d'une administration de métiers. Ces thématiques sont évidemment ici déterminantes : ceux qui les prennent en charge ne doutent pas que l'ordre statutaire contribue à pervertir la conscience professionnelle des agents publics, en la détournant vers des préoccupations corporatistes et revendicatives qui compromettent la modernisation du service public. Ainsi dira-t-on que le statut fige l'administration dans une histoire périmée parce qu'il entretient une sorte d'attachement irraisonné à une conception désuète de la fonction administrative !

Voilà pourquoi il n'est pas totalement arbitraire de concentrer les développements qu'appelle la question posée dans le titre, sur la conscience professionnelle du fonctionnaire. Dans l'ensemble des métiers de service public, les déterminations professionnelles se font, pour une part significative, par rapport au statut : la situation juridique qu'il garantit sert encore d'étalon, elle définit pour nombre d'agents publics un horizon d'attente. Si, lorsqu'on parle de conscience professionnelle, on désigne d'abord les représentations personnelles que chacun des agents se fait de sa fonction ou de son « métier » dans une configuration largement structurée par l'institution statutaire, on devra compter avec un phénomène inéluctable de surdétermination juridique des conduites professionnelles, finalisées par les valeurs collectives auxquelles le statut donne forme et consécration.

## ***B. Conscience professionnelle et droit***

L'importance des travaux sur l'éthique des fonctionnaires ne permet certainement pas de faire l'économie d'une réflexion sur la juridicité même de la notion de conscience professionnelle, dans la mesure même où cette dernière ne peut être rabattue sur la déontologie de la fonction publique : les deux registres sont susceptibles de se recouper sans pour autant se confondre. Toutefois, si, comme on l'a noté plus haut, la morale professionnelle n'appartient pas à proprement parler au lexique des juristes et ne constitue pas en tant que telle une catégorie juridique à



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

part entière, elle n'est sûrement pas dépourvue de tout lien avec l'expérience du droit. Non seulement parce qu'elle autorise à fixer des exigences dont l'inobservation est susceptible de justifier des sanctions, mais encore parce que la banalisation des méthodes de gestion des ressources humaines oblige à introduire le souci de la performance jusque dans l'administration traditionnelle des fonctionnaires. De ce fait, ce sont les usages du droit public du travail les plus indifférents à la qualité ou à l'intensité de l'engagement professionnel des agents qui font débat et donnent, négativement en quelque sorte, à cette dernière notion sa part d'identité juridique. Disons-le plus concrètement : du fait même qu'il est largement tributaire du modèle statutaire, le droit applicable aux relations du travail dans le secteur public tend à être utilisé à la façon d'un bouclier protecteur qui dissuade ou décourage l'engagement professionnel. Autant les discours qui cherchent à ramener le statut à cet seule fonction apparaissent lourdement chargés d'idéologie, autant l'ignorance ou la sous-estimation de cette fonction, jusque dans sa constitution fantasmagorique, fausse le jugement.

Les arguments ne manquent pas, qui prennent appui sur le statut pour en faire voir toute la machinerie contre-productive. Le problème n'est même plus du côté des effets réellement produits, mais de ceux qui sont toujours rendus possibles. Sont alors dénoncés des montages institutionnels qui organisent, en creux, des parcours professionnels neutralisés où se construisent les routines.

Parmi les principes les plus visés, la sécurité de l'emploi : n'y voit-on pas comme la clé de voûte d'un vaste système assurantiel ? Celui-là même qui invite à l'opposition classique entre gens du public protégés, et gens du privé, exposés. Vient ensuite la garantie du déroulement programmé d'une carrière que commande l'ancienneté, parce qu'elle peut inciter les agents à l'adoption de postures frileuses. Plus largement, c'est en ce qu'il est surtout porteur d'une culture de la norme que l'avenir du statut est mis en discussion : laissant croire que c'est surtout dans le respect scrupuleux de la règle et des procédures que se conçoit la « bonne administration », le droit de la fonction publique - que l'on peut pratiquement entendre ici comme droit de l'emploi public - favorise la défiance à l'égard d'organisations qui valorisent et récompensent initiative, innovation et risque. La voie du repli sur soi apparaîtra d'autant moins illégitime à ceux qui l'empruntent qu'ils pourront solliciter toutes les ressources de l'intérêt général.

Dans une large mesure, ces arguments n'en font qu'un. Tous expriment cette même certitude que le statut contribue à déresponsabiliser les agents. Au point de rendre vaine l'interrogation sur la conscience professionnelle : n'a-t-il pas été justement conçu pour disqualifier cette question ?

## Quelle(s) réponse(s) juridique(s) à la question posée ?

Ainsi recodée dans les termes du droit, notre interrogation première est maintenant en état d'être soumise à un traitement juridique. Toutefois, pour

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

mieux le soustraire aux grands « récits » qui l'accompagnent, l'informent et, trop souvent, le parasitent, on gagnera au rappel de quelques évidences : sans leur prise en compte, le sujet se prête à trop de dérives idéologiques.

On ne le dira jamais assez : les situations juridiques que l'on regroupe sous le terme de statut forment une réalité complexe et pour le moins contrastée. Le statut général des fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et autres établissements publics hospitaliers, ne peut faire oublier la multitude des statuts particuliers qui sont autant de déclinaisons réglementaires du précédent qu'ils adaptent autant que de besoin à la situation particulière des différents corps de fonctionnaires. Mais l'analyse ne doit pas ignorer que la même référence au statut sert à désigner le cas juridiquement « à part » des personnels des entreprises publiques dites « à statut », alors même que ces agents, qui relèvent on le sait du droit privé, quand ce n'est pas du droit commun du travail, ne sont évidemment pas dans la situation légale et réglementaire des fonctionnaires.

Observons, par ailleurs, que ce statut, qui est au cœur des débats relatifs à la gestion des ressources humaines dans les métiers de service public, - tant sur le mode de l'institution intouchable que sur celui du repoussoir - ne concerne que les seuls fonctionnaires et que, de ce fait, sont, ou du moins devraient être, en dehors du champ des controverses, outre les agents rencontrés ci-dessus des entreprises publiques à statut, les personnels de droit privé de la sécurité sociale, ainsi que l'ensemble des agents non titulaires, que leur situation soit tributaire de règles de droit privé ou de droit public.

Gardons-nous encore d'oublier que la logique statutaire ne fonctionne pas simplement au bénéfice des fonctionnaires et qu'elle offre dans le même temps à l'État et aux administrations les garanties d'un bouclier protecteur. Historiquement, le statut s'est aussi imposé pour permettre à l'État de prévenir certaines déviations auxquelles l'expose l'exercice du pouvoir, qu'il s'agisse des risques du « clientélisme » ou de ceux d'une gestion par trop politique et partisane des agents publics. Une sorte de compromis social s'accomplit ainsi comme si, pour continuer de se civiliser, l'État avait dû accepter de faire sortir du droit commun certaines des relations du travail dans le secteur public.

Faut-il ajouter que le statut, comme tous les textes juridiques, ne prend vraiment sens que dans le travail de l'interprétation et qu'il est donc pris dans le jeu des lectures contrastées qu'il supporte. Sans doute la matière dont ce texte est fait oppose-t-elle aux gestionnaires qui en ont l'usage une résistance particulière, encore qu'ils soient loin de s'accorder sur l'importance, voire sur la réalité de cette résistance. Mais en tout état de cause, ici, nous ne sortons d'un espace juridique structuré par des interprétations qui se montreront, les unes, plus sensibles à des préoccupations de type corporatiste, les autres à la qualité des

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

performances professionnelles. C'est dire que le texte laisse aux acteurs sociaux qui cherchent à se l'« approprier » par leurs interprétations des marges de manoeuvre plus ou moins importantes.

Enfin, l'accord se fera sans mal sur l'idée que le statut n'a bien évidemment rien d'une nécessité. Mieux vaut y voir une sorte de mémoire où sont enregistrés les choix d'une société et d'un Etat à chacun des grands moments juridiques de leur histoire commune. Dès lors que celle-ci change au point de laisser croire à son propre achèvement, c'est la mémoire elle-même qui tend à se faire encombrante. Elle devient, plus que jamais, génératrice de fantasmes.

En admettant que ces quelques rappels aient servi à « déminer » le terrain, on peut sans trop de risques entrer dans le système d'échanges juridiques qu'évoque l'interrogation : « la conscience professionnelle de l'agent public à l'épreuve du management ? ». A dire vrai, cette formule oblige à un double questionnement. Demandons-nous tout d'abord dans quelle mesure le droit des relations du travail dans le secteur public pourrait être un « réducteur » de conscience professionnelle, avant d'envisager un bref examen de la réceptivité de ce même champ juridique aux influences du management public.

## *A. Quel risque de réduction de la conscience professionnelle des agents par le droit public du travail ?*

A cette question, il est une première réponse théorique possible que l'on peut produire en faisant retour vers la distinction wébérienne des grands « types de domination légitime ». Se demandant ce que signifie la domination bureaucratique, Max Weber retient notamment qu'elle est : « La domination de l'impersonnalité la plus formaliste : sine ira et studio, sans haine et sans passion, de là sans « amour » et sans « enthousiasme », sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction « sans considération de personne » ; formellement, de manière égale pour tout le monde », c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait. « On peut même se demander si dans ce « modèle », dont procède l'institution statutaire, il y a encore matière à interrogation sur la conscience professionnelle de l'agent public. Dire des fonctionnaires qu'ils sont dans une situation légale et réglementaire n'a rien d'innocent : le droit les saisit ainsi dans la généralité et l'impersonnalité de leur mission de service public. En somme, il s'agit à proprement parler de les dépersonnaliser pour leur construire une nouvelle identité, toute juridique celle-là. Du coup, ce sont les conditions mêmes de possibilité d'une interrogation sur la conscience professionnelle qui finissent par faire défaut. Car, cette question, l'institution statutaire y répond d'emblée, en garantissant à tout fonctionnaire un parcours professionnel prédéterminé, affiché virtuellement dans le texte de ses droits et obligations. Ce statut-là se veut porteur de vertu et d'efficacité. Il définit, par anticipation, le champ comme la substance de la conscience professionnelle. (...) En d'autres mots, la question de la conscience professionnelle devient sans objet. Plus exactement le droit agit pour prévenir, ou, si l'on préfère, pour dissoudre cette question : la conscience professionnelle n'est-elle pas

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

juridiquement donnée aux agents à partir du moment où ils se trouvent « pris » dans le statut ?

Cette réponse de principe, jusqu'où le droit positif actuel continue-t-il de la faire entendre ? Relu à la lumière des exigences du management, le statut serait indissociable d'une gestion contre-productive de la fonction publique. La place fait ici défaut qui permettrait de rassembler l'ensemble des arguments que cette proposition, à tort ou à raison, mobilise. Faute de cet inventaire raisonné que l'on trouvera ailleurs, revenons sur les contraintes de gestion dont on situe volontiers les sources dans la rigidité des montages statutaires.

Il est périodiquement dit pourquoi le statut compromettrait fatalement un bon usage des ressources humaines. Ainsi que vient encore de le rappeler le Conseil d'État dans son dernier rapport public avec une force particulière, c'est, en son état actuel, l'organisation même des fonctionnaires en corps ou cadres d'emplois qui est génératrice de rigidité : ne contribue-t-elle pas à rendre vaine, dans la fonction publique, toute réflexion sérieuse en termes de métier et de compétences ? Ces derniers ne sont-ils pas toujours plus ou moins voués à disparaître derrière la logique administrative des corps ?

C'est sans doute ce qui est perçu comme une quasi-insensibilité du droit public du travail aux initiatives individuelles et à leurs résultats qui entretient les réactions les plus vives de la part des gestionnaires. L'absence de mécanismes institutionnels visant à récompenser vraiment les mérites suffit à discréditer une expérience statutaire où le principe de l'avancement demeure l'ancienneté plutôt que la performance professionnelle. Il faut dire que ce système qui donne à la recherche de l'impersonnalité l'une de ses expressions juridiques les plus accomplies, a d'autant plus de chances de résister aux critiques qu'il garde, pour l'essentiel, les faveurs des syndicats de fonctionnaires. Certes, la notation fut conçue pour faire réapparaître la singularité de l'agent, comme par transparence, sous la rhétorique neutralisante du texte statutaire. Mais personne ne l'ignore, ni ceux qui notent, ni ceux qui sont notés : la notation, à force de perdre ses liens avec la qualité des services effectivement accomplis, a fini par devenir sa propre finalité. Quant aux fameuses primes, on y chercherait en vain un dispositif destiné à valoriser la conscience professionnelle dès lors que fonctionnant depuis belle lurette sur le modèle des droits acquis, fort inégalement d'ailleurs, elles ne facilitent guère la mise en oeuvre des politiques de gestion de l'emploi public.

Une autre façon classique de lire le statut comme un « réducteur » de conscience professionnelle consiste à interroger les pratiques qu'il rend possibles dans le domaine de la responsabilité. Ce ne peut être, en l'occurrence, l'écriture de la règle ou son économie qui fait débat, mais les pratiques sociales qui s'en réclament explicitement comme toutes celles qu'on lui impute. Une chose est sûre : les gestionnaires ne font dans l'ensemble qu'un usage très relâché de leur pouvoir

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

disciplinaire, et cette attitude complaisante a pu faire grandir chez les fonctionnaires le sentiment de leur propre immunité. D'aucuns ont vu dans ce phénomène l'une des causes principales de l'actuelle pénalisation du droit de l'action publique : dans l'irruption de plus en plus systématique du juge pénal dans le monde de l'administration, force est de voir, disent-ils, les effets pervers de la protection abusive dont jouissent les « gens du public ».

De manière générale, c'est bien contre cette impersonnalité, ou, pour le dire à la manière d'E. Pisier : cette « dépersonnalisation recherchée à travers la construction statutaire que vient buter une nouvelle rationalité managériale, qui suppose l'identification et le jugement des performances individuelles.

Qu'il n'y ait, dans toute cette affaire, rien de vraiment nouveau, il n'est pas difficile d'en convenir : en rapportant ici, une fois de plus, les composantes, sans surprise, d'un discours « rodé » depuis bien longtemps, il ne s'agissait pas de faire oeuvre originale, mais de déplacer quelque peu la thématique de la critique gestionnaire en l'appliquant au registre de la « conscience professionnelle ».

L'exercice ne gagnerait-il pas à être poursuivi sur d'autres terrains ? Après tout, c'est bien à une réflexion sur l'engagement dans les métiers de service public qu'invitent certaines attitudes : les facilités que notre droit accorde aux agents désireux de quitter l'administration pour exercer des responsabilités dans le secteur privé ou pour s'engager dans la vie politique font également partie du modèle de fonctionnaire à la française. Mais lorsqu'elle est conduite du point de vue du meilleur usage des ressources humaines, la critique de notre système juridique ne saurait sans doute impliquer de la même manière l'ensemble des personnels. Les phénomènes de « commercialisation » et de « politisation » auxquels il vient d'être fait allusion ne concernent que la seule haute fonction publique : là, il en est de la morale professionnelle comme du management, elle ne peut obéir qu'à d'autres règles !

## ***B. De quelle manière le management public « marque-t-il » aujourd'hui le droit public du travail ?***

On se bornera ici à des observations en forme de constat : le droit se fait lui aussi de plus en plus réceptif - même s'il continue par ailleurs de leur résister - au discours et à la pratique du management public. En même temps qu'il reçoit une expression juridique le management charge le droit public de finalités et de valeurs nouvelles, ou fait évoluer celles dont il a toujours assuré la promotion

La question de la conscience professionnelle de l'agent public se pose bel et bien désormais dans une configuration institutionnelle où la rationalité managériale est en train d'imprimer ses marques. Certes la vieille logique juridique - celle de la « *domination légale à direction administrative bureaucratique* » pour reprendre la terminologie de Max Weber - n'en est pas pour autant effacée, mais, contrainte de composer avec une autre

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

rationalité, la voilà d'ores et déjà en cours d'« hybridation ». Cette mutation sera pour le juriste d'autant plus intéressante à suivre qu'elle emprunte aussi les voies de la formalisation juridique. Pour re-motiver des fonctionnaires que la montée des doutes sur la légitimité de l'action publique n'a pu laisser indifférents, certaines méthodes de management sont privilégiées dont le droit consacre et organise l'usage. Il en va ainsi, notamment, pour la contractualisation des rapports de travail, l'évaluation des performances, ainsi que pour la budgétisation par programmes.

Qu'il ait toujours fallu au droit administratif « apprivoiser » les techniques contractuelles pour permettre aux administrations d'embaucher, d'acheter, ou de déléguer en associant l'entreprise privée à la mise en oeuvre des politiques publiques, n'ôte rien à la réalité des mutations que provoque l'actuel engouement pour l'« agir contractuel ». Le phénomène nouveau n'est même pas dans l'élargissement et la diversification des activités constitutives de la fonction administrative qui poussent à délaisser l'intervention unilatérale au bénéfice du contrat. L'essentiel se joue ailleurs : les pratiques conventionnelles sont en train de s'imposer là où d'anciennes habitudes de penser et de classer la matière juridique ne les laissaient guère attendre.

Après que son économie ait été « arrangée » pour lui permettre de se prêter aux exigences de l'intérêt général, le contrat - du moins l'objet que l'on dénomme ainsi - n'en finit pas d'être sollicité : appelé, comme il ne l'avait encore jamais été, à servir de cadre et de fondement aux échanges négociés et autres partenariats entre personnes publiques qu'appelle le mouvement général de la réforme de l'État, n'est-il pas maintenant pratiqué, sous les appellations multiples de projets de service, centres de responsabilité, contrats de service, contrats d'objectifs, etc... au sein d'une seule et même personne morale de droit public, vouée de ce fait, en quelque sorte, à contracter avec elle-même ? La perspective d'une privatisation massive du droit applicable à l'emploi public, hors des fonctions de puissance publique strictement entendues, se faisant de plus en plus aléatoire, les préoccupations managériales en matière de gestion des ressources humaines déplacent les exigences de changement juridique à l'intérieur même du droit public : faute de pouvoir réduire, sans risque social majeur, la part du droit exorbitant du droit commun - on s'expose alors aux réactions en défense du statut - on s'emploie à en faire évoluer la substance dans un sens de plus en plus conventionnel. La « contractualisation » des rapports de travail apparaît comme la seule démarche juridique adéquate aux politiques de concertation qui se sont par ailleurs largement développées dans le secteur public, notamment depuis ce qu'il est convenu d'appeler le « Protocole Oudinot » de juin 1968. Sans mettre en doute l'efficacité matérielle de ces formes nouvelles d'administrations appliquées à la gestion des personnels, les juristes n'ont pu manquer de s'interroger sur la pertinence de leur qualification juridique. L'introduction du contrat au sein d'une seule et même personne morale de droit public dont l'organisation interne ne saurait se soustraire conventionnellement aux commandements du pouvoir hiérarchique est assurément une innovation qui se prête au débat doctrinal. Le dernier rapport public du Conseil d'État est d'ailleurs une invitation forte à la poursuite de ces discussions. Dans

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

le programme de réforme que ce texte suggère, c'est justement la vieille ligne de partage entre le Statut et la Convention qui se trouve bousculée. Dans un paragraphe intitulé « Vers un contrat d'affectation sur emploi avec un fonctionnaire titulaire ? » on peut notamment lire, la réflexion suivante : « Il s'agirait, dans la voie nouvelle explorée, d'admettre que le régime juridique applicable à un fonctionnaire en position d'activité puisse découler à la fois de son statut et d'un contrat qu'il a lui même négocié et conclu avec son autorité gestionnaire. »

Participe de ce même processus de juridisation du management public la consécration législative de la budgétisation par programmes. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 entend bien, elle aussi, faire changer les comportements professionnels sans que soit directement mise en cause l'institution statutaire. Certes, pour l'heure, les administrations n'en sont encore qu'à la phase expérimentale : elles s'interrogent sur les implications, organisationnelles et fonctionnelles, de ces nouveaux outils théoriques avec lesquels elles vont devoir désormais penser la gestion des affaires publiques dont elles sont en charge. Et le droit se fait cette fois vecteur d'une tout autre perception du changement : la mise en oeuvre de budgets de programmes, comme l'appréciation de l'action publique au regard des performances accomplies entrent dans le champ des normes juridiques. S'il faut attendre le projet de loi de finances 2006 pour que soit mis en place l'ensemble du dispositif, d'ores et déjà le registre du droit n'est plus le même. Le discours juridique structure de nouvelles promesses dont la réalisation réclame, au-delà de pratiques budgétaires inédites, l'adoption de nouvelles postures professionnelles.

Ainsi que l'explique S. Trosa, « L'enjeu de la LOLF tel qu'il a été débattu au Parlement (..) est d'inverser la culture de gestion qui, au lieu de se figer sur les entrants et les moyens, doit raisonner en termes de résultats ( ..). Il s'agit de passer d'un raisonnement par objectifs, à un raisonnement par résultats ».

On voit mal comment cette mutation attendue de la gestion publique pourrait ne pas produire d'effets jusque dans le comportement des fonctionnaires, dès lors qu'avec la culture du résultat dont le droit lui-même assure la promotion, il n'est plus question de tirer des ressources de l'invocation traditionnelle de la règle dont on dramatise volontiers le formalisme et la complexité à des fins protectrices. Pour le dire vite, avec les pratiques budgétaires et gestionnaires dont la LOLF crée les conditions juridiques de possibilité, c'est, à terme, à une reconfiguration des circuits administratifs que l'on travaille. De ce point de vue, on peut penser qu'il faudra fatalement faire retour sur la logique de l'organisation en corps de la fonction publique. C'est bien dans cette direction que le Conseil d'État propose d'avancer. Il estime, dans son dernier rapport public, que les corps qui sont à la fois le produit et la raison d'être des statuts particuliers compromettent le professionnalisme des agents de l'État, et démontrent qu'il y a là une structure institutionnelle qui dévalorise l'emploi et le métier et empêche les formes d'une gestion fonctionnelle de prospérer.

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

Parmi les conséquences logiques de cette réforme budgétaire comme de la contractualisation dont il a été question plus haut, il y a - ou il devrait y avoir - l'évaluation des performances personnelles des fonctionnaires. Sachant que les pratiques administratives demeurent ici, sans doute plus que partout ailleurs, surdéterminées par des considérations qui n'ont rien de juridique, il faut bien sûr se montrer prudent : les changements formels du droit ne sont pas nécessairement suivis des effets matériels attendus. On tiendra toutefois pour symptomatique des mutations culturelles en cours, sans pour cela en exagérer la portée, le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, et dont l'article 2 énonce que : « *Les fonctionnaires font l'objet d'une évaluation, qui comporte un entretien et qui donne lieu à compte rendu.* »

Ces réformes d'intensité inégale - le processus d'institutionnalisation de l'évaluation rencontre bien des résistances - sont conçues à droit constant et se réalisent compte tenu de la configuration juridique que compose le statut. Mais elles y introduisent les éléments d'une autre rationalité, capables de « miner » la structure « corporatiste » dont dépendent les équilibres constitutifs du vieux système de la fonction publique : « *La logique de corps, dit S. Trosa, est d'abord une logique de recrutement de généralistes de différents niveaux dont on présume que la qualité de la sélection et de la formation rend possible l'adaptation à tous les emplois. C'est aussi une logique de la permanence basée sur la carrière. Le système est mû dans la pratique par les droits de l'individu. La logique de la gestion par programmes est de s'assurer que les compétences nécessaires à la mise en oeuvre des programmes existent bien. Ces compétences ont la durée de vie des programmes. Le système est mû par l'obligation d'aboutir à des résultats, qui prime par rapport aux droits de l'individu.* »

Un même mouvement anime cette politique de réforme qui, insensiblement, déplace les points d'ancrage des motivations professionnelles. Ils se trouvaient en amont du service à accomplir, dans le corpus des textes qui en posent toutes les conditions de régularité. Alors, il n'y a de « bonne administration » que dans un ensemble de pratiques nécessairement dérivées des règles qui les préfigurent en conditionnant et en encadrant leur exercice. Ils tendent désormais à se trouver en aval du service : au lieu de se lire dans les textes, dans ce qui la fonde juridiquement, la mesure de la « bonne administration » se prend désormais de plus en plus, du moins tend-elle à le faire, une fois l'action publique accomplie, ou en cours, dans les résultats obtenus.(....)



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

## **Archivage électronique et télétransmission des données au Trésor Public**

Sandrine Dyckmans, Journal de l'achat public (12/12/03)

Terminé l'envoi de liasses de papier qui finissent par s'entasser pendant des années sous une pellicule de poussière ! La ville d'Issy-les-Moulineaux, en accord avec le Trésor Public des Hauts-de-Seine et la chambre régionale des comptes, devrait archiver électroniquement, dès l'année 2004, les documents de marchés publics dématérialisés et les télétransmettre au comptable public. Une fois de plus, la commune d'André Santini se distingue en étant la première collectivité à dématérialiser ses procédures de commande publique de A à Z.

Toujours à la pointe de l'innovation, la ville d'Issy-les-Moulineaux a décidé de mettre en place une solution technique permettant à la fois d'archiver les documents de marchés publics dématérialisés dans un coffre-fort électronique et de les transmettre au Trésor Public sous format électronique. Cette initiative, qui sera effective à partir de l'année prochaine, a pour socle un partenariat fort entre la commune, la Trésorerie des Hauts-de-Seine et la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Concrètement que se passe-t-il ? «Les pièces originales des marchés seront stockées dans un coffre-fort électronique situé dans l'enceinte de l'hôtel de ville. Un logiciel scelle les données dans une enveloppe garantissant leur pérennité. Les archives seront donc conservées au sein de la mairie comme le prévoit le code général des collectivités territoriales (CGCT) », explique Olivier Haumant, le directeur général adjoint en charge des services techniques et de la commande publique.

Deux sociétés sont impliquées dans l'initiative : la première, Cecurity.com, a mis au point le coffre-fort électronique. La seconde, Omniklés, gère les flux d'informations Internet et assure un pont entre les offres électroniques reçues par la collectivité, dans le cadre d'une procédure de commande publique, et la transmission des pièces des marchés au comptable public. Les données sont envoyées en format XML - considéré comme un format standard - depuis le coffre-fort de la ville jusqu'au Trésor Public. Elles sont dupliquées dans un serveur miroir qui lui est dédié et à partir duquel le comptable accède aux pièces justificatives de paiement en ligne.

### **Le Trésor Public n'a pas encore de solution pérenne d'archivage**

Contrairement à la commune, qui a acquis le serveur d'archivage pour environ 2 000 euros, le Trésor Public des Hauts-de-Seine ne s'est pas encore procuré l'équipement. Il utilise un serveur gracieusement prêté par Omniklés. Le prestataire lui a réservé dans ses locaux un espace sécurisé pendant toute la durée des procédures de contrôle de paiement des marchés publics, plus une année après le paiement du dernier mandat. Cette période transitoire terminée, la Trésorerie devra trouver une solution d'archivage électronique pérenne pour les documents de l'hôtel de ville Isséen. A elle de décider si elle récupère les données sur un CD-ROM ou si elle se procure également un coffre-fort électronique qui

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

pourra être maintenu par les services du ministère des finances ou par un tiers de confiance. «La ville d'Issy n'a imposé aucun investissement lourd à la Trésorerie afin que cette expérience puisse se concrétiser rapidement», commente Olivier Haumant. Le comptable public fournira les CD-ROM contenant toutes les informations nécessaires à la CRC. En outre, le juge des comptes aura le droit d'accéder aux documents archivés électroniquement en cas de contrôle.

Les documents échangés entre le représentant de l'Etat et la collectivité doivent être juridiquement recevables. A cette fin, Lucien Beurier, le trésorier principal, et Olivier Haumant disposent d'un certificat de signature électronique de niveau 2 pour garantir la sécurité des télétransmissions. L'indépendance structurelle des équipements informatiques de la ville et de la Trésorerie a également été assurée. Présents pour la signature de la convention autorisant l'archivage électronique des documents dématérialisés et leur transmission au Trésor Public, Lucien Beurier et Denis Burckel, le président de la chambre régionale des comptes, ont salué cette initiative. Chacun a souligné l'intérêt de voir, à terme, diminuer drastiquement les liasses de papiers poussiéreuses qui s'accumulent dans leur établissement respectif. Rien que pour la ville d'Issy-les-Moulineaux, la Trésorerie reçoit chaque année 170 paquets de documents pesant au moins 3 kg chacun...

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

## Perfectibilité du système de carrière : vers un véritable management des ressources humaines

Amal MECHERFI, Professeur à la faculté de droit de Salé,  
REMALD n° 56, mai - juin 2004

### Approche globale de la gestion des ressources humaines

Depuis son institution la fonction publique a toujours suscité l'intérêt des différents gouvernements qui se sont succédés. Le Statut général a souvent fait l'objet de compléments et de modifications. Mais, ceux-ci s'apparentent moins à de véritables réformes qu'à de simples retouches de pure forme pour apporter des solutions éphémères, palliatives et superficielles à des problèmes qui se sont posés au gré de la conjoncture du moment. Les actions initiées à cet égard s'inscrivant dans le cadre d'une politique "des petits pas" où des "demi-mesures" sélectives rendaient difficiles la traduction des projets souvent élaborés à la hâte pour parer au plus pressé, en termes de priorité opérationnelles.

Cette approche partielle et sectorielle s'est globalement révélée inefficace et totalement impuissante pour venir à bout des difficultés fondamentales de la fonction publique qui s'inscrivent dans la durée. Car, mener des actions symptomatiques en agissant sur les seules dispositions du Statut général, revient en fait à n'agir que certaines manifestations des dysfonctionnements d'un des éléments du système. D'où cette prise de conscience de la nécessité du changement d'approche. La fonction publique doit être placée dans son élément naturel à savoir le contexte administratif qui l'entoure où elle vit et agit, afin (le pouvoir dresser un diagnostic complet de l'ampleur et de la ramification de ses dysfonctionnements, pour décider en connaissance de cause des mesures structurelles adéquates, prenant en compte non seulement les exigences d'efficacité managérielle et de qualité de service, mais aussi les demandes et les attentes de ses ressources humaines.

En effet, et même s'il est vrai que la l'onction publique alors même qu'elle n'est que la composante humaine de l'Administration, est souvent confondue avec celle-ci, que l'administration est d'abord pensée en termes de fonction publique et que les discours critiques ou réformistes sur l'Administration n'épargnent pas ses hommes, force est de constater néanmoins que les liens solides existant entre ces deux institutions, tant sur le plan organique que fonctionnel, font qu'aucune réforme de l'une ne peut être menée à bien sans être accompagnée par la réforme de l'autre.

Cette nouvelle approche apparaît à travers quelques initiatives gouvernementales qui ne dissocient plus l'Administration de ses ressources humaines.

D'une part, le Pacte de Bonne Gestion adopté en 1999, s'articule autour d'un certain nombre d'engagements principaux qui concernent indistinctement l'Administration et la fonction publique. Il s'agit tout d'abord de la moralisation de la vie administrative, ensuite de l'optimisation et de la rationalisation de la gestion publique où sont prévus entre autres les engagements relatifs au domaine des ressources humaines, tels que le renforcement des compétences, la modernisation des modes de leur gestion, l'adéquation entre la nature des missions et les compétences des fonctionnaires, la formation, la motivation, un système adéquat de contrôle et d'évaluation des performances, la valorisation des efforts..., enfin la communication, la concertation et l'ouverture de l'administration sur son environnement.

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

D'autre part, le premier colloque national sur la réforme administrative aborde le problème de la réforme sous un nouveau jour. Désormais, celui-ci est traité d'un point de vue global tenant compte aussi bien de la déconcentration administrative et de la redéfinition des missions de l'administration, de la consolidation des valeurs d'éthique dans le service public, de l'amélioration des relations administration - usagers, de la simplification des procédures et des démarches administratives, de la promotion des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, que de la qualification des ressources humaines, du développement de leurs modes de gestion et du système de rémunération dans la fonction publique .

Cette perception tranche nettement avec les pratiques précédentes. Elle se base sur une vision large mais commune des objectifs à atteindre en fonction de leur prioritarisation, appelant une stratégie clairement définie pour le court, moyen et long terme, ainsi qu'une méthode globale assortie de manière continue de mesures d'accompagnement à tous les niveaux. Le changement qui s'ensuit n'est pas de nature à déboucher sur des solutions simplement nouvelles qui seraient vite rattrapées et devancées par les rapides mutations à venir. Bien plus, ce changement entraînerait inéluctablement des solutions innovantes en mesure d'enclencher et d'accompagner le processus de modernisation de l'Administration et des modes de gestion de ses ressources humaines.

La réforme de la fonction publique est donc abordée dans le cadre de cette vision globale, comme étant indissolublement liée à l'Administration. En effet, le projet de loi concernant la fonction publique porte en même temps sur l'Administration et le Statut général. Le premier livre de ce projet est consacré aux règles générales et fondamentales applicables à l'Administration telles que celles fixant ses obligations, celles dont le respect s'impose dans son organisation et sa gestion, celles réglementant sa relation avec les usagers et enfin celles relatives à la création du Conseil supérieur de l'Administration .Quant au deuxième livre, il s'intéresse de manière beaucoup plus précise au Statut général de la fonction publique. Cela dénote clairement que la gestion des ressources humaines ne peut être à l'évidence appréhendée dans le cadre étriqué de l'institution dérivée qui emploie ces ressources et sans rapport avec l'institution englobante dont elles sont les principaux rouages.

## **Renouvellement des instruments de la gestion des ressources humaines**

Les mutations qualitatives de l'environnement interne et international ont suscité un large débat quant à savoir quel système de ponction publique serait-il en mesure de relever les défis de la situation présente ? Faut-il maintenir le système de carrière, alors même qu'il s'avère dépassé et impuissant à apporter des solutions adaptées aux nouvelles exigences ? Ou bien au contraire l'écarter totalement au profit d'un autre système plus adéquat tenant compte des nouvelles donnée ? Parmi le nombre de personnels que compte la fonction publique, quelles sont les catégories dont on peut se passer et quelles capacités des ressources humaines ont-elles besoin d'être qualifiées, perfectionnées, mieux employées et celles qui doivent être créées pour prendre en 'charge les nouvelles missions de l'Administration ? En somme, il s'agit d'un véritable débat sur la fonction publique moderne à construire et sur les moyens à utiliser pour la réforme du management de ses ressources humaines. Ce débat a une importance capitale, car la mise en oeuvre réussie de toute initiative de développement dépend largement de la capacité organisationnelle de l'Etat à mobiliser les ressources humaines et la disponibilité des personnels suffisamment qualifiés.

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

La réforme de la fonction publique passe inévitablement par la réinvention et la perfectibilité des instruments de la gestion des ressources humaines devant intérioriser les nouvelles valeurs qui se font jour. En effet, il est de plus en plus question au sein de la fonction publique de la performance, de l'éthique, de la responsabilité et de la transparence, c'est-à-dire autant de principes universellement admis et qui ont acquis dans le contexte actuel un sens particulier.

La performance, terme banalisé emprunté à la compétition sportive, est couramment utilisé de façon incantatoire pour désigner qu'une administration fonctionne bien. Elle provient du concept wébérien d'efficacité et vise la réalisation de résultats qualitatifs plus importants avec les ressources disponibles. L'extension de cette logique de la performance qui consiste en réalité à faire plus avec moins, est de faire tout avec rien. Or, la performance et l'efficacité sont actuellement une démarche collective par la mise en commun des moyens à travers la coordination des interventions des fonctionnaires (l'interministerialité) et leur solidarité pour agir collectivement en vue de mieux réaliser ensemble plus et plus vite des actions globales.

L'éthique ne signifie plus simplement agir conformément aux dispositions légales et réglementaires, et avoir un comportement formellement correct ne laissant planer aucun doute ni suspicion. Elle consiste dans le respect par les fonctionnaires d'un ensemble de règles et de principes régissant la chose publique et réglementant la pratique professionnelle. Ceux-ci sont appelés plus qu'à la simple observation des principes déontologiques (courtoisie, rigueur, égalité, honnêteté...), de faire preuve d'abnégation pour le service public et de s'engager à faire mieux pour atteindre les objectifs définis tout en agissant sans préjugé, parti pris ou discrimination ni détournement ou dilapidation des deniers publics. Ils doivent « servir sans se servir » et être mus par la seule recherche de l'intérêt public.

La responsabilité n'est plus cantonnée aux seuls fonctionnaires de grade supérieur et ne se borne plus à la légalité des actes qu'ils édictent en vertu

de leur pouvoir de décision. Elle n'implique pas seulement la fin de l'impunité érigée en système. La responsabilité dont il s'agit concerne l'ensemble de la communauté des fonctionnaires quel que soit le niveau hiérarchique où ils se trouvent. C'est une obligation générale de rendre compte et de répondre des actions et des abstentions. Tous les fonctionnaires doivent être comptables de leurs agissements et en assumer toutes les conséquences, non plus exclusivement en termes de méthodes et de procédures à suivre. Cela englobe également l'appréciation et le jugement professionnel en termes d'objectifs à atteindre eu égard aux moyens mis en œuvre. La responsabilité se transforme ainsi en une obligation de résultat.

La transparence quant à elle ne se résume plus à de simples campagnes épisodiques. Elle suppose une véritable stratégie qui ne se suffit pas à des mesures ponctuelles. Elle se réalise par l'ouverture sur l'environnement social à travers l'information et la communication selon une approche participative basée sur la négociation et la concertation.

Il est à noter que le projet de réforme du statut général met en exergue ces principes qu'ils considèrent comme un cadre de référence pour l'élaboration d'une approche stratégique à long terme, et la définition des orientations générales permettant le passage d'une gestion du personnel basée sur une logique purement juridique à une véritable gestion des ressources humaines axée sur une logique managériale ayant pour finalité première de chercher à obtenir la meilleure adéquation

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

possible entre les besoins de l'Administration et ses ressources humaines. Dans cette perspective, le système de carrière, sans être totalement remis en cause par le projet de réforme, a été toutefois infléchi par quelques dispositions qui consacrent une certaine ouverture sur le système de l'emploi.

En effet, les aménagements de la conception de la fonction publique de carrière prévus par le projet de réforme, ont pour objet d'assurer une meilleure maîtrise de la fonctionnarisation et une gestion plus rationnelle des ressources humaines. Sans verrouiller complètement l'accès à la fonction publique, le projet de loi prévoit toujours la possibilité d'embauche, mais celle-ci devient subordonnée aux besoins réellement ressentis au niveau central ou au niveau déconcentré, et doit en fin de compte déboucher sur l'occupation d'un emploi vacant, et permettre au fonctionnaire nouvellement nommé l'exercice effectif des tâches correspondant à son grade. Cette conditionnalité du recrutement est de nature à contrecarrer les pratiques antérieures des embauches massives sans rapport avec les besoins de l'administration. Elle présente l'avantage de ramener, à terme, la fonction publique à des proportions raisonnables à la mesure de ses missions.

D'autre part, si le concours est maintenu comme mode d'accès à la fonction publique, une place importante est consacrée à la contractualisation. L'administration est désormais en mesure de recruter par contrat à durée déterminée (pour une durée de 3 ans renouvelable une fois) des personnes ayant des qualifications et des spécialisations pour la réalisation ou la participation à la réalisation de projets arrêtés par l'administration, lorsque celle-ci dispose pas parmi son personnel de fonctionnaires qualifiés ou dont le détachement ou la mise à disposition s'est avérée impossible. Ainsi, l'administration dispose d'une marge de manoeuvre pour aller chercher la ressource humaine dont elle a besoin là où elle se trouve, même en dehors de la fonction publique, et ne plus se contenter de son personnel sous qualifié pour certaines tâches. Elle est donc en mesure d'apprécier la ressource humaine dont elle dispose, et de pouvoir l'adapter en fonction des missions dont elle a la charge. Cela suppose une nouvelle approche pour l'analyse des missions de chaque administration et de chaque service, et la détermination exacte des profils correspondants, ce qui revient à raisonner moins en termes de compression des effectifs ou de leur suppression, qu'en termes de qualité de service assuré par des compétences avérées.

Le projet complète ces mesures par un ensemble de dispositions relatives à la mobilité des fonctionnaires appartenant à la même catégorie. De plus, le projet prévoit une nouvelle position de fonctionnaire, qui consacre la mobilité en tant qu'élément essentiel de la stratégie du management des ressources humaines. Il s'agit de la mise à disposition qui consiste pour un fonctionnaire pour les besoins du service ou pour accomplir une mission donnée durant une période déterminée, d'exercer avec son accord sa fonction dans une administration autre que celle dont il relève. Il continue cependant de bénéficier de tous ses droits à la rémunération, à l'avancement et à la retraite dans son administration d'origine. Cette nouvelle position ouvre une autre voie à la mobilité et multiplie les moyens

de sa mise en oeuvre pour un rééquilibrage des effectifs dans le but d'en tirer le meilleur profit.

La nature des fonctions exercées et le rendement sont également mis en avant par le projet, en tant que critère déterminant aussi bien la rémunération que la promotion. Celle-ci dépend de l'évaluation du niveau du rendement compte tenu des tâches dévolues au fonctionnaire en vertu des attributions de l'Administration à laquelle il appartient, et des actions qu'il accomplit, en particulier celles ayant un caractère méritoire. Aussi, elle peut avoir lieu en fonction du mérite suite à la

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

formation continue ou au perfectionnement que l'Administration s'engage à encourager, ou après le succès à un examen professionnel. Les acquis de formation diplômante postérieurement à l'accès à la fonction publique sont ainsi valorisés, et peuvent être validés par leur conversion en promotion de carrière. La formation est donc réhabilitée pour la qualification des fonctionnaires aspirant à occuper des responsabilités d'un niveau hiérarchique supérieur. Elle est en passe de devenir une préoccupation fondamentale de la réforme de la fonction publique, car elle est certainement à l'origine du développement des compétences existantes, et de l'apparition de nouvelles compétences pour relever les nouveaux défis des évolutions aussi rapides que complexes auxquels fait face notre administration.

Ces dispositions sont encore à l'état de projet. Une fois adoptées, elles nécessiteront certes plusieurs mesures d'application et un ensemble de mesures d'accompagnement. Il faut s'attendre à des refus et à des résistances, car tout changement par essence dérange les habitudes profondément enracinées. Pour réussir et réaliser ces objectifs, le changement doit intervenir de manière quantitative, par touches successives et à un rythme progressif.

Mais quoiqu'il en soit, ce qui est primordial, c'est que le processus de changement pour la modernisation de la fonction publique est en marche. Il traduit la prise de conscience générale aussi bien chez les gouvernants, les responsables administratifs, les fonctionnaires que les citoyens, que la situation de la fonction publique se saurait être maintenue telle qu'elle contre vents et marées au nom de quelconques droits acquis. Il concrétise la volonté politique exprimée à tous les échelons de l'Etat, de la nécessité impérieuse d'avoir une administration moderne animée par un personnel qualifié, en mesure de prendre en charge les nouvelles missions de régulation et d'ouvrir autrement pour le développement économique et social. Tous les éléments objectifs sont réunis pour le passage de la gestion des personnels au management des ressources humaines. Cependant, toute réforme ne vaut que ce que valent les hommes chargés de la mettre en oeuvre. Cela est d'autant plus vrai que la réforme qui nous intéresse dans notre propos concerne les hommes et les femmes travaillant dans la fonction publique.

# CHRONIQUE

## Nobel: la rationalité des choix individuels et la macroéconomie

- Antoine d'Autume, Eureka Université Paris I
- Jean-Olivier Héroult, Eureka Université Paris - I et Institut Universitaire de France

Le Monde du 19/10/2004

Le prix Nobel d'économie décerné le 11 octobre au Norvégien Finn E Kydland et à l'américain Edward C. Prescott (voir l'article de Franck Portier dans « Le Monde » du 13 octobre) vient récompenser deux articles phares qui ont profondément marqué la recherche macroéconomique. Le premier publié en 1977, porte sur la cohérence temporelle des politiques économiques. Le second, de 1982, analyse les causes des fluctuations macroéconomiques et se trouve à l'origine du courant des cycles réels. Tous deux ont en commun de mettre l'accent sur la rationalité des comportements et des anticipations.

Finn E. Kydland et Edward C. Prescott s'inscrivent clairement dans la lignée de Robert Lucas, prix Nobel 1995. Ils peuvent même apparaître comme les nouveaux chefs de file du courant des nouveaux classiques. Ouvertement antikeynésiens, Ils rejettent catégoriquement l'idée que la demande globale soit l'origine des fluctuations économiques et qu'il conviendrait avant tout de la stabiliser.

L'essentiel, pourtant, nous semble se jouer ailleurs. Plus encore que Lucas, deux lauréats pensent que la macroéconomie ne peut se tenir à l'écart des principes de l'analyse microéconomique. Sur cette base, ils ont proposé une approche originale - systématique et quantitative - de la macroéconomie. Cette approche est appelée à durer car elle a montré sa capacité à intégrer des éléments d'explication étrangers au schéma initial.

L'article de 1977 remet en question la conception traditionnelle de la politique économique. Celle-ci revenait à construire, dans un premier temps, un modèle du système économique, puis à déterminer le meilleur usage que la puissance publique pouvait faire des instruments à sa disposition. La politique économique se réduisait ainsi au contrôle optimal d'un système. La vision keynésienne de la régulation ne s'éloignait guère de cette conception inspirée de la mécanique, les instruments de la politique budgétaire et la politique monétaire devant permettre d'atteindre un niveau adéquat de demande globale.

La conception de Kydland et Prescott est tout autre puisqu'elle fait de la politique économique un jeu complexe entre la puissance publique et les agents privés. Ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme passifs face aux politiques économiques. Comme Milton Friedman puis Robert Lucas l'avaient souligné, leurs anticipations des politiques futures jouent un rôle essentiel.



# CHRONIQUE

Mais Kydland et Prescott vont plus loin en montrant que les agents ne peuvent former des anticipations véritablement rationnelles qu'en remontant aux objectifs propres des autorités. Seules les politiques restant compatibles avec ces objectifs sont jugées crédibles ou temporellement cohérentes.

Cette analyse ne fait au fond que transposer des questions bien étudiées par les théoriciens des jeux au cadre de la politique économique. Mais elle change le regard que l'on porte sur celle-ci. Paradoxalement, elle fait apparaître qu'il est souhaitable de réduire la marge de manœuvre (discrétionnaire) du gouvernement.

La politique monétaire en constitue l'exemple paradigmatique. Les autorités peuvent bien annoncer qu'elles vont pratiquer une politique monétaire stricte. Les agents privés savent qu'elles seront amenées à dévier de cette règle pour réduire quelque peu le chômage. Ils prennent le devant en se prémunissant contre l'inflation qu'ils anticipent ne faisant ainsi que la rendre inévitable, sans aucun gain sur le front du chômage. Cette analyse pessimiste rejoint la critique friedmanienne, de la politique monétaire. Mais l'émergence d'une inflation positive n'est plus la conséquence de l'incompétence des gouvernants. Elle n'est que la solution malheureuse d'une situation de jeu entre les agents privés et les autorités, dans un contexte institutionnel pervers. La seule issue consiste donc à changer les institutions et mettre en place une banque centrale indépendante, ayant la stabilité des prix comme seule règle de conduite.

En 1982, Kydland et Prescott s'attaquent à un sujet encore plus ambitieux, la compréhension des fluctuations de l'activité économique. L'objectif est clairement d'en finir avec la schizophrénie des macro économistes de la synthèse qui plaquent une analyse keynésienne de court terme sur un modèle néoclassique de la croissance tendancielle.

Pourquoi ne pas utiliser le même modèle pour étudier simultanément la tendance et les cycles ? Les fluctuations observées dans les pays développés résulteraient des comportements parfaitement rationnels d'agents économiques, soumis à des choses technologiques aléatoires. La théorie des cycles réels apparaît ainsi aux antipodes d'une macroéconomie keynésienne faite d'imperfections de marchés et d'anticipations volatiles et contagieuses faisant fluctuer la demande globale. Les fluctuations économiques de la production et des heures travaillées traduisent maintenant les réponses optimales d'agents économiques soumis à un environnement changeant sur lequel le gouvernement n'est pas de prise. Plus encore qu'un schéma explicatif particulier, Kydland et Prescott proposent une démarche empirique nouvelle mettant l'accent sur la propriété cyclique des variables macroéconomiques. Les implications d'un corps d'hypothèses y sont dérivées théoriquement et quantifiées, avant d'être confrontées aux faits. Les simulations de modèles calibrés jouent presque le rôle d'expériences de laboratoire. Les méthodes proposées par Kydland et Prescott constituent aujourd'hui une référence. Elles ont échappé au purisme et au dogmatisme méthodologique qui les menaçaient.

# CHRONIQUE

La cohérence théorique des modèles est une arme puissante, dès lors que l'on accepte d'en étendre le champ d'application. La dimension financière et monétaire, aussi bien que des imperfections de marché ont pu être intégrées à condition de se prêter à une représentation théorique où marché ont pu être intégrées, à condition de se prêter à une représentation théorique ou les comportements sont explicites et rationnels et à une analyse empirique codifiée.

Ce cadre unifié facilite indéniablement la comparaison et l'évaluation des thèses en présence. Les contraintes de la cohérence temporelle jouent maintenant un rôle important dans de nombreux problèmes de politique économique, par exemple dans le cas de l'imposition du capital, comme l'avaient d'ailleurs suggéré des l'origine Kydland et Prescott. Mais sans doute ne faut-il pas non plus exagérer leur portée. Les autorités monétaires, par exemple aux Etats - Unis, se sont souvent montrées capables de se donner des règles plus flexibles, sans tomber dans le biais inflationniste qu'on leur imputait, le message de Kydland et Prescott s'est ainsi banalisé, ce qui constitue une marque claire de réussite scientifique.

## **Finn E. Kydland**

De nationalité norvégienne, Finn Kydland, 60ans, enseigne à l'université Carnegie Mellon (David A. Teper school of business Administration) de Pittsburgh (Pennsylvanie) où il a obtenu son doctorat d'économie en 1973 après avoir été diplômé, en 1968, de la Norvégien school of economics and business administration. Considéré, tout comme l'autre lauréat, Edward C. Prescott, comme un économiste libéral inspiré par l'école dite de Chicago, il s'est spécialisé dans l'étude des politiques monétaires et fiscales, l'examen des cycles d'activités économiques et a également étudié l'économie du travail.

A titre personnel, Finn E. KYDLAND est l'auteur de contributions remarquées telles que le rôle de la monnaie dans un cycle d'activité économique (1989), L'économétrie et les cycles économiques mondiaux (1991), ou encore les cycles économiques et les fluctuations du marché du travail via les agrégats, mais il a commencé à travailler, dès 1977, en étroite partenariat avec Edward C. Prescott, notamment sur la question des « cycles réels » un terme inventé par J. Long et C. Plosser pour décrire les cycles économiques et leur liens avec les changements aléatoires des taux de croissance de la productivité des entreprises.

Dans un article publié en 1991, les deux co-lauréats du Prix Nobel 2004 avaient calculé que cette théorie des « cycles réels » pouvait contribuer à expliquer jusqu'à quelque 70% des fluctuations cycliques de la production américaine constatée au cours de l'après-guerre.

## **Edward C. Prescott**

Américain comme la grande majorité des prix Nobel depuis la création de cette distinction, en 1969, Edward C. Prescott, 63 ans, tout comme Finn E. Kydland, est diplômé de la Carnegie Mellon University. Il est actuellement professeur à l'université de l'Etat d'Arizona (département économique de la W. P. Carey.School of Business) et conseiller de la Banque

# CHRONIQUE

Fédérale de réserve de Minneapolis au sein de son département de recherche. Diplômé du Swarthmore Collège (1962) et de la Case Western Réserve University un an plus tard, Edward C. Prescott a obtenu son doctorat en 1967 à Carnegie Mellon. Il a notamment enseigné au milieu des années 1970 à la Norwegian School of Business and Economics où il a côtoyé Finn E. Kydland puis à l'université de Chicago et à celle du Minnesota.

Affilié successivement à plusieurs organisations professionnelles reconnues, telle que la Society for the Advancement of Economic Theory ou le National Bureau of Economic Research, co éditeur, au début des années 1990, de la revue Economic Theory, il a reçu entre autres distinctions et nominations celle de la Brookings Institution, de l'Econometric Society, de l'université de Minnesota (McKrisht Presidential Chair in Econometric), de l'université de Rome (Laurea Honoris Causa in Economica) et, en 2003, celle de l'université de l'Etat d'Arizona (présidence de W. P. Carey).

Edward C. Prescott est l'auteur, avec Stephen L. Parente, du livre Barriers to Riches publié en français en 2002 (Les Richesses défendues, éd. Payot Lausanne) ainsi que d'autres ouvrages en tant que co-auteur, notamment Great Depression of the 20th Century ou encore Contractual Arrangements for Intertemporal Trade. Il a également écrit, Sent ou en collaboration, quantité d'articles sur les cycles et le développement économique, la théorie de l'équilibre général, la monnaie, la banque et la Finance. C'est à quatre mains, avec Finn E. Kydland, qu'il a publié d'importantes contributions économiques telles que A Competitive Theory of Fluctuations and the Feasibility and desirability of Stabilization Policy ou encore Hours, and Employment Variations in Business Cycle theory. :....

