

REPERES

Revue électronique bimestrielle de la Trésorerie Générale du Royaume

N° 3 / Janvier - Février 2005

EDITORIAL

FOCUS

- [L'économie marocaine: des réformes de deuxième génération selon le directeur du FMI](#)

TRESOR PUBLIC

- [Le transfert aux services du Trésor des missions d'information et de conseil](#)
- [L'audit interne au Trésor public, élément de la performance publique](#)
- [La modification des écritures comptables en informatique : quels problèmes ?](#)

FINANCES PUBLIQUES

- [Inspection générale des finances: Interview de M. Abdelali Benbrik](#)
- [Le nouveau code des marchés publics, quel type de marché pour quel type de besoin ?](#)
- [Une révolution en cours de la gestion publique](#)

POLITIQUE ECONOMIQUE

- [Conférence de presse de M.Oualalou](#)
- [Banque Mondiale : un meilleur climat de l'investissement pour tous](#)

BANQUE

- [Bank Al-Maghrib : Les credo de M. Jouahri](#)
- [Le Trésor a la responsabilité de maîtriser son train de vie](#)

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

- [Les trajectoires vers l'e-administration : le cas de la gestion interne](#)
- [Zéro papier, une démarche qualité](#)
- [Départ volontaire de la fonction publique : un autre son de cloche](#)
- [La réforme de la formation initiale des inspecteurs et huissiers du Trésor Public](#)

CHRONIQUE

- [Lu pour vous : La communication comme idéologie](#)

CONTACTS

Vos remarques, suggestions et commentaires peuvent être adressés au Service de la Documentation
E -mail : doc@tgr.mfie.gov.ma tel : 037.57.81.25

Editorial

Après deux décennies d'ajustement et de mise à niveau qui ont permis de redresser les comptes de la nation, l'économie marocaine entre dans l'ère de la gouvernance. Cette nouvelle manière de gestion des affaires publiques prône la consolidation du système productif et inaugure de nouveaux chantiers de développement économique.

Dans sa conférence de presse de janvier dernier, le Ministre des finances et de la privatisation a mis en exergue les acquis de la politique économique, tant au niveau global que sectoriel, et la nouvelle stratégie de réforme économique axée sur la relance de la croissance à travers l'optimisation de l'investissement et son orientation vers les activités industrielles.

L'optimisme du Ministre des finances et de la privatisation est partagé par beaucoup de responsables notamment le Wali de Bank Al-Maghrib et le Directeur du Trésor et des finances extérieures.

Selon M. Jouahri, il est indispensable pour une réussite de la politique monétaire que la Banque centrale soit indépendante. De ce fait, la nouvelle architecture de Bank Al-Maghrib jouera éminemment cette mission par le canal de la stabilité des prix et du contrôle des systèmes de paiements. La maîtrise de ces deux instruments, souligne M. Jouahri, est incontournable pour la régulation de la liquidité en vue de la consolidation de l'épargne, condition sine qua non pour le financement de l'investissement.

De son côté M. Zouhair Chorfi, Directeur du Trésor et des finances extérieures, se mettant au diapason du Wali de Bank Al-Maghrib, souligne que la politique économique devrait prêcher du réalisme et du pragmatisme sans se laisser leurrer dans des utopies sans fin. Ce qui veut dire dans l'esprit de M. Chorfi que le choix d'une politique budgétaire axée sur la rigueur a pour objectif principal la lutte contre la raréfaction des ressources pour assurer leur adéquation avec les dépenses. Ce qui permettra, en conséquence, de disposer de marges budgétaires favorables au financement de l'investissement.

Ce pronostic positif n'est cependant pas synonyme d'absence de carences dans la conduite de la politique économique. C'est justement ce que révèle le diagnostic mené par les experts de la Banque mondiale et du FMI. Selon les responsables des institutions de Bretton Woods, le Maroc a certes franchi un pas décisif en matière de réformes économiques mais l'épine dorsale pour l'économie marocaine demeure indéniablement les problèmes sociaux notamment le chômage et la pauvreté. Ce qui suggère, selon les experts de ces institutions, la relance de l'investissement à travers la réforme du secteur privé et la création d'un groupement régional dont l'UMA constitue la toile de fond.

Du reste, malgré la turbulence inhérente aux mutations de l'environnement international il est indéniable que les choix volontaristes du gouvernement inscrivent l'économie marocaine dans une trajectoire qui inspire l'image d'une économie prospère.

Le Service de la Documentation

(*) Les opinions émises dans la Revue n'engagent que leurs auteurs

Le FMI appelle à des réformes de deuxième génération

Mohamed CHAOUI

L'Economiste du 02 Mars 2005

LE Maroc ne fera pas l'objet d'un nouveau PAS. Ce démenti catégorique a été apporté par Rodrigo de Rato, DG du FMI lors de la conférence de presse du lundi qui a couronné sa visite à Rabat. Une précision qui n'a pas manqué de rassurer Fathallah Oualalou. Pour le FMI, le pays dispose de réserves importantes en devises, n'a pas de problème de balance de paiement. Il doit en revanche s'engager dans des réformes de seconde génération pour donner plus d'efficacité à la lutte contre la pauvreté et le chômage. Un communiqué du ministère des Finances abonde dans le même sens: "Les résultats de l'exercice de 2004 témoignent du renforcement de la solidité de la position extérieure avec un excédent du compte courant de la balance de paiement pour la quatrième année consécutive de près de 1,3% et un niveau de réserves de change équivalant à plus de neuf mois d'importation de biens et de services". Le Premier ministre l'avait rappelé, il y a près d'une semaine: "Le Maroc dispose de 16 milliards de Dollars de réserves en devises, montant bien supérieur à la dette extérieure du Maroc".

Le DG du FMI reconnaît donc que le Maroc a maintenu sa stabilité macro-économique. Quant à la croissance économique, elle reste insuffisante pour réduire le chômage et la pauvreté. Selon lui, il faut donc éliminer les déséquilibres macroéconomiques qui subsistent pour atteindre un objectif de croissance plus élevé comme le souhaite le gouvernement. "Nous avons mentionné qu'il était important de maintenir une politique budgétaire prudente en vue de réduire les ratios de déficit budgétaire et de dette publique par rapport au PIB", a confié le DG. Pour ce dernier, les finances publiques solides sont nécessaires pour renforcer la confiance du secteur privé, alléger la fiscalité et promouvoir l'investissement.

Face à ses interlocuteurs, De Rato a tenu le même message : accélérer les réformes structurelles en vue d'accroître la productivité (et les investissements privés) et de tirer pleinement parti des avantages de l'intégration commerciale. Cependant, la réforme de la justice, de l'administration publique, du système financier et la mise en oeuvre du code du travail sont prioritaires pour promouvoir les activités du secteur privé, a-t-il martelé.

Sur le chapitre de la réforme de la fiscalité, d'importantes avancées sont possibles: élargissement de l'assiette, réduction du nombre d'impôts et du niveau des taux en réduisant les exonérations... En somme, il est impératif de rendre l'administration fiscale plus efficace. Le FMI se dit prêt à travailler avec le gouvernement sur ce chantier.

Autre dossier abordé, le système financier. Pour lui, le Maroc a fait un pas important avec la loi sur l'autonomie de la Banque centrale. Il s'agit de continuer à renforcer le système financier avec des gestes en faveur des PME et des familles pour leur donner la possibilité d'investir dans l'immobilier.

FOCUS

Marché maghrébin?

LE Directeur Général du FMI n'a pas dissimulé son penchant pour "l'intégration à l'échelle du Maghreb qui contribuerait à créer un grand marché régional et attirer les investissements privés". Des potentialités existent pour bâtir un grand marché maghrébin particulièrement dans les secteurs de l'énergie, des télécoms et des finances. Des initiatives seront prises en vue de réanimer l'Union du Maghreb Arabe.

La première passera par la réunion des parlementaires maghrébins à Rabat. La date n'est pas fixée et le principe est retenu. D'ailleurs, cette question est à l'ordre du jour de sa visite à Alger et à Tunis.

Le transfert aux services du Trésor des missions d'information et de conseil des centres départementaux d'assiette de la Direction Générale des Impôts en matière de fiscalité directe locale

Pascal COUCKE,
La Revue du Trésor, mars/avril 2004

La décision du transfert aux services du Trésor des missions d'information et de conseil exercées par les centres départementaux d'assiette (CDA) de la Direction générale des impôts (DGI) en matière de fiscalité directe locale a été annoncée par M. Francis Mer, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie au comité technique paritaire ministériel du 7 octobre 2002. Ce transfert doit se dérouler en deux grandes étapes. Durant l'année 2003, une préfiguration du transfert a été effectuée avec les services de trente-huit départements ; elle a pour vocation de déterminer les conditions générales dans lesquelles l'opération doit être réalisée et de valider les choix techniques qui auront été retenus. Durant l'année 2004, le transfert devra être généralisé à l'ensemble du territoire national sur la base des choix faits au cours de l'étape précédente. Au terme de cette évolution, le réseau du Trésor Public devient l'interlocuteur privilégié des collectivités locales en matière de fiscalité directe locale.

Cette nouvelle mission à forte plus-value intellectuelle est une opportunité pour nos services. Elle est très directement complémentaire du conseil budgétaire et de l'analyse financière tant rétrospective que prospective que proposent les comptables du Trésor à leurs partenaires du secteur public local. Ces travaux de conseil et d'analyse pourront désormais, compte tenu des informations dont disposeront nos services à travers l'exercice de ces nouvelles attributions, présenter un volet fiscal complet. La nouvelle mission conforte ainsi l'assise de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) en matière de services rendus aux collectivités locales. Les élus trouveront, dans cette nouvelle prestation technique du Trésor Public, neutralité et objectivité, ainsi que des avis pertinents et de bonne qualité. Ainsi, le réseau sera en position de faire face dans les meilleures conditions à la demande exigeante des élus locaux dans un domaine difficile dans lequel la concurrence est particulièrement aiguë.

La brièveté du délai de mise en oeuvre de la mesure s'est traduite par une réaction immédiate des deux directions générales concernées. Deux structures de pilotage (comité opérationnel et comité de pilotage) ont été mises en place entre la Direction générale des Impôts (DGI) et la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) . Un protocole national a été élaboré au cours du dernier trimestre 2002. Ce document, arrêté par les directeurs généraux le 31 décembre 2002, prévoit les modalités générales selon lesquelles le transfert sera réalisé.

Au plan départemental, le trésorier-payeur général et le directeur des services fiscaux se L'objectif est d'assurer, dans un premier temps, un service au moins identique au service actuellement rendu par les services fiscaux puis, dans un deuxième temps, de l'améliorer par l'effet de synergie avec les fonctions de conseil budgétaire et financier déjà assurées par les services du Trésor. Au terme de la période de préfiguration, le protocole sera au besoin

TRESOR PUBLIC

rapprocheront pour l'adapter au contexte local et aux moyens à leur disposition. prolongé par une charte de coopération entre les services des deux directions générales pour l'accomplissement de ces missions.

La liste des départements de préfiguration a été fixée pour les dix-huit premiers par le protocole national et pour les vingt suivants par le comité opérationnel du 28 mai 2003. La généralisation du transfert en 2004 se fera en trois vagues successives dont la composition a été approuvée lors du comité opérationnel du 30 septembre 2003.

La composition des différentes vagues de départements est reprise en annexe. Celle-ci précise également la date ultime à laquelle pour la vague considérée le transfert des missions devra être effectif.

L'organisation de la fiscalité directe locale au sein du réseau du Trésor Public

En matière d'organisation, les nouvelles missions confiées aux services du Trésor Public concernent directement les différents niveaux d'intervention du réseau.

Au plan national, les nouvelles missions seront prises en charge par le bureau 6C de la Direction générale de la Comptabilité publique et par le pôle national de soutien au réseau (PNSR) de Bordeaux.

Au sein du bureau 6C, un secteur « fiscalité directe locale » est créé qui a une double vocation. La première est de participer en relation avec les différents partenaires concernés à la gestion des règles de la fiscalité directe locale, la seconde est d'animer et piloter les nouvelles activités dans le réseau. Il est composé de trois agents de la DGI spécialistes de la fiscalité directe locale.

La compétence du PNSR de Bordeaux est étendue à la fiscalité directe locale ; il s'agit d'un prolongement naturel du domaine fiscal qui lui a déjà été confié. Son rôle est celui qui a été reconnu, de façon maintenant traditionnelle, aux pôles de soutien, à savoir l'explication et le commentaire des règles établies. Le pôle de Bordeaux contribuera également à la mise à jour des supports techniques et pédagogiques consacrés à la nouvelle matière. Dans ces perspectives, le pôle a été renforcé par un agent de la DGI spécialiste de la fiscalité directe locale.

Au plan départemental, les missions seront assurées par un pôle spécialisé en matière d'information et de conseil fiscal créé au sein de la trésorerie générale dénommé « pôle fiscalité directe locale » (PFDL). Ce pôle est, pour le département, le point d'entrée unique vers les services fiscaux, sa vocation est d'être l'interface entre le CDA et nos services. Il constitue la documentation de base de cette nouvelle activité et assume des fonctions de soutien, de suivi et de valorisation. Il exerce par ailleurs la responsabilité exclusive de l'appui au contrôle de légalité du préfet sur ces questions. Pour ce qui concerne les trésoreries, le transfert des missions d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale a pour vocation de conforter et amplifier la mission générale de conseil qui est dévolue aux trésoriers, receveurs municipaux.

TRESOR PUBLIC

Les trésoriers assurent la relation de proximité avec les collectivités locales et en sont les interlocuteurs naturels sur les matières transférées. Pour l'exercice de ces attributions, ils bénéficient du soutien du PFDL de la trésorerie générale, du PNSR de Bordeaux et de la DGCP.

Le partage des compétences

Le partage des compétences est réalisé selon les principes suivants :

- Le CDA conserve la maîtrise de l'assiette de la fiscalité directe locale et du logiciel FDL qui permet d'en assurer la gestion. Cette attribution se décline dans les cinq opérations suivantes :
- le CDA conserve la détermination des bases d'imposition de la fiscalité directe locale;
- il reste le coordonnateur et le responsable des travaux d'émission des rôles d'impôts directs locaux,
- il se porte garant de la qualité des bases d'imposition notifiées aux collectivités et établissements publics locaux ;
- il conserve l'exploitation et la maintenance du logiciel FDL ;
- il assure un soutien au PFDL en tant que de besoin.

Les missions attribuées au Trésor Public ressortent, d'une part, de l'appui au contrôle de légalité exercé par le préfet et, d'autre part, des missions d'information et de conseil aux collectivités en matière de fiscalité directe locale.

L'assistance au contrôle de légalité du préfet sera assurée exclusivement par le PFDL de la trésorerie générale. Elle porte sur le contrôle de forme et de fond de l'ensemble des décisions prises par les assemblées compétentes en matière de fiscalité directe locale, ainsi que sur la régularité des abattements, exonérations et taux votés par celles-ci.

Le conseil fiscal aux collectivités locales sera exercé selon quatre directions :

- réponse à toutes les questions relatives à la fiscalité directe locale posées par nos interlocuteurs locaux;
- rappel aux collectivités et établissements locaux des possibilités d'aménagement de la fiscalité directe locale prévues par les textes et le calendrier de vote des délibérations qui doit être respecté ;
- simulations de toutes natures sur l'évolution des paramètres fiscaux pour guider la réflexion des élus ;
- intégration de la dimension fiscale dans les prestations de conseil budgétaire et financier déjà assurées par nos services.

Par ailleurs, au plan logistique, les services du Trésor Public deviennent le point de passage obligé de l'ensemble des documents fiscaux à destination des collectivités locales. Cela constitue une charge non négligeable pour nos services et une responsabilité certaine dans le bon déroulement des procédures de la fiscalité directe locale.

Formation à l'exercice des nouvelles missions

L'exercice des nouvelles missions suppose pour nos services l'acquisition d'une nouvelle culture fiscale qui doit nous permettre de bien connaître les règles générales d'établissement et d'adaptation locale de la fiscalité directe locale. Il s'agit de se situer en amont de la procédure fiscale et de bien connaître les règles d'assiette applicables et en particulier les choix fiscaux qui sont ouverts aux élus locaux pour aménager leur fiscalité directe locale. Il en résulte la nécessité d'une importante action de formation pour parvenir à la maîtrise de ces techniques fiscales.

La formation se déroule aux plans national et départemental.

Au plan national, deux formateurs départementaux sont formés et ils constituent pour leur département le binôme de référence. Les agents qui doivent être choisis pour bénéficier de cette formation sont l'agent de catégorie A qui sera chargé au sein de la trésorerie générale de la responsabilité du PFDL et un chef de poste. La participation de ce dernier doit permettre d'apporter sa connaissance de la relation avec les collectivités locales pour faire apparaître l'articulation entre nos missions traditionnelles de conseil budgétaire et financier et les nouvelles missions qui nous sont confiées.

La formation est une formation lourde qui est réalisée sur trois semaines. Deux semaines de formation théorique sont dispensées. Elles portent à la fois sur la législation fiscale applicable à la matière et sur l'utilisation du logiciel FDL mis à notre disposition par la DGI. Cette formation mêle les aspects théoriques et pratiques pour donner aux stagiaires les bases théoriques nécessaires à l'exercice de cette nouvelle attribution et les familiariser au nouvel outil informatique dont disposent les CDA.

Cette formation théorique est complétée par une formation pratique au CDA d'une durée d'une semaine qui est intercalée entre les deux semaines de formation théorique. Ce stage vise, d'une part, à asseoir les connaissances acquises durant la phase précédente et, d'autre part, à appréhender le contexte local dans lequel les missions d'information et de conseil fiscal se déroulent. Il faut que les stagiaires soient déjà bien informés des particularités dans lesquelles ils exerceront les missions d'information et de conseil fiscal avant d'en assurer la responsabilité.

Ce dispositif vise à assurer la meilleure compréhension des procédures par un échange dialectique entre une présentation théorique et son application concrète dans les services, associée à la possibilité de revenir sur les points et procédures non parfaitement assimilés.

L'organisation de la formation au plan départemental relève de la compétence du trésorier-payeur général. Les agents à former sont, d'une part, les agents de la trésorerie générale (le cas échéant des recettes et des finances) qui constitueront le PFDL et, d'autre part, les agents des postes comptables, dont en particulier le chef de poste ou son adjoint, qui contribueront à l'exercice des nouvelles missions au plan local. Pour aider à la réalisation des actions de formation locale, le PNSR de Bordeaux, en relation avec les formateurs des départements, a réalisé un module de formation. Ce module se

TRESOR PUBLIC

présente sous la forme de deux présentations PowerPoint commentées et complétées de fiches techniques qui développent les points les plus ardues de la fiscalité directe locale. La formation au niveau local est prévue d'être dispensée en deux modules de trois jours. Ces actions de formation au plan local doivent être organisées avec la collaboration d'un agent d'encadrement du CDA conformément aux dispositions du protocole national.

La formation doit être dispensée à l'ensemble des postes du département. En effet les nouvelles missions qui ont été confiées au Trésor Public réclament une grande technicité fiscale que nos services ne maîtrisent pas à ce jour. Il convient donc de donner aux agents concernés les moyens de dominer ces nouvelles matières pour les exercer avec aisance et délivrer une prestation de conseil de haut niveau aux collectivités locales.

Par ailleurs pour amplifier la fonction de conseil fiscal par rapport à son exercice antérieur par les CDA, il faut faire en sorte qu'elle soit exercée au plus près de ses destinataires et associer pleinement les trésoriers, receveurs municipaux. Cette association peut prendre diverses formes en fonction de l'organisation locale des services et du mode d'exercice des fonctions de conseil budgétaire et financier dans le département.

Cependant quel que soit le contexte local, il importe que les trésoriers, receveurs municipaux soient sensibilisés et formés à ces nouvelles missions. Par conséquent, ils doivent être destinataires d'un volume de formation minimal qui, en considération de la complexité et de l'étendue des sujets concernés, ne semble pas pouvoir être inférieur à trois jours, qui pourront naturellement être étalés.

La formation porte sur les points suivants :

- Législation fiscale :
- Règles de la fiscalité directe locale (champ d'application, fait générateur, liquidation),
- Règles relatives à la fixation des taux d'imposition,
- Appui au contrôle de légalité des délibérations d'assiette,
- Détermination des diverses compensations versées par l'Etat aux collectivités locales,
- Calcul des bases d'imposition des taxes locales,
- Règles fiscales applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI),
- Présentation et analyse des différents états destinés aux collectivités locales;
- Utilisation du logiciel FDL :
- Présentation de l'ensemble des fonctionnalités du logiciel,
- Formation approfondie sur les outils de consultation et de simulation.

Communication

L'opération de transfert des missions d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale vers les services du Trésor est une opération sensible qui a des impacts, en interne, sur le fonctionnement des services de la DGCP et de la DGI et, en externe pour les collectivités locales et les services concernés par la mission.

Les responsables départementaux des services du Trésor Public et des services fiscaux ont été informés du déroulement des opérations pour leur département au fur et à mesure de l'avancement des travaux de transfert. Ils ont été destinataires tout d'abord du protocole national dès le début de l'année 2003, ensuite ils ont reçu les indications nécessaires par lettres de façon concertée entre les deux directions générales.

La communication externe doit être réalisée au plan national et au plan local.

L'information sur la réforme de structure a été réalisée par l'envoi de lettres signées par les deux directeurs généraux aux différents intervenants dans la gestion de la fiscalité directe locale (associations d'élus du secteur local : Association des régions de France, Association des départements de France, Association des maires de France, etc., Cour des comptes, ministre de l'intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, différentes directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie).

Au plan local, une démarche conjointe du trésorier-payeur général et du directeur des services fiscaux est menée dans chaque département pour l'information de tous les services et organismes intéressés par la réforme, et notamment :

- le préfet ;
- le président de la chambre régionale des comptes ; - le président du Conseil régional ; - le président du Conseil général - les maires et présidents d'EPCI.

Documentation et outils disponibles

L'ensemble de la documentation disponible sur les missions d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale est en ligne sur l'intranet de la Direction générale de la Comptabilité publique. Il s'agit notamment de :

- la documentation pratique du CDA ;
- du guide de l'application FDL, les notes de la DGI ;
- des références législatives et réglementaires (CGI, LPF, Bulletin officiel des impôts) ;
- des différents guides pratiques.

Pour favoriser les échanges entre les différents intervenants sur cette opération, un forum de discussion privé a été ouvert dans l'intranet Magellan et sur la messagerie. Il est dénommé « bercy-cda » et accessible sur l'intranet, L'administrateur départemental est le responsable du PFDL. Il lui appartient en conséquence, en application des décisions du trésorier-payeur général, de déterminer les agents autorisés à intervenir dans ce forum de discussion et de donner les habilitations nécessaires.

TRESOR PUBLIC

A terme, une boîte à lettres électronique (BAL) générique sera ouverte dans chaque département pour le fonctionnement du PFDL et la facilitation des échanges entre les différents partenaires de nos nouvelles missions.

Les services disposent de différents outils pour les aider à la fois pour la préparation du transfert des missions et pour leur bon exercice en régime de croisière :

- les modules de formation élaborés par le PNSR de Bordeaux pour la démultiplication au plan local ;
- les logiciels de calcul et de simulation FDL et Bastos ; - un tableau de bord pour le suivi de l'activité du PFDL
- des interlocuteurs spécialistes de la fiscalité directe locale au sein du bureau 6C de la Direction générale de la Comptabilité publique et du PNSR de Bordeaux.

Les missions d'information et de conseil fiscal qui nous sont confiées représentent pour les services du Trésor Public une opportunité pour compléter leurs activités de conseil budgétaire et financier qu'ils exercent déjà. Ils ont ainsi la possibilité d'acquérir une vision globale des finances locales leur permettant d'approfondir et optimiser leurs prestations de conseil. C'est également la reconnaissance de la compétence et de la technicité du réseau des comptables du Trésor.

Pour que l'opération soit un succès, le réseau doit se mobiliser. Il convient, tout d'abord, de faire connaître à nos partenaires du secteur public local le nouveau rôle qui nous est confié. Le PFDL doit acquérir une réelle notoriété auprès des élus locaux et des services préfectoraux pour répondre à leurs attentes et ne pas laisser vacante la place qui était auparavant occupée par le CDA.

Dans leur relation de proximité avec les élus locaux, les trésoriers doivent s'investir dans ce nouveau champ de compétence et faire des offres de service aux collectivités dans ces missions d'information et de conseil fiscal. Cette action peut et doit s'appuyer sur les structures qui ont été définies tant au plan local que national pour la gestion de la fiscalité directe locale par la Direction générale de la Comptabilité publique.

L'audit interne au Trésor public, élément de la performance publique

Valérie Zemmour adjointe au chef de la mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle de la Direction générale de la comptabilité publique et Hervé Brabant, chef de pôle outils, méthodes et qualité au sein de la MAEC

Extrait de la Revue Audit, Décembre 2004

Au sein du Trésor public. L'audit interne relève de la compétence de la Mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle (MAEC). directement placée auprès du directeur général de la comptabilité publique. La MAEC conçoit la politique nationale d'audits et pilote les auditeurs locaux, soit près de 300 acteurs. La MAEC réalise directement des audits, à la demande du directeur général et sur propositions du comité national d'audit.

Le dispositif d'audit et de contrôle interne du Trésor public repose sur un corpus de normes, un code de déontologie et une méthodologie se référant aux standards internationaux. Les auditeurs bénéficient d'une documentation mise en ligne, adhèrent à l'IFACI et reçoivent une formation basée sur l'apprentissage de la théorie et l'échange d'expérience.

Le développement de la méthodologie d'audit des procédures

Les travaux relatifs à la mise en oeuvre de la LOLF (notamment, dans le cadre de l'audit comptable et financier) conduisent à privilégier aujourd'hui l'audit des procédures comme méthode d'évaluation de la régularité et de l'efficacité des processus financiers publics.

Cette méthode vise à apprécier la capacité d'une procédure à atteindre ses objectifs métiers (par exemple, « payer vite et bien » pour la procédure d'exécution de la dépense), et à produire des chiffres fiables. Elle s'appuie sur les techniques et outils particuliers utilisés par les professionnels de l'audit et se déroule en trois phases :

- **La phase de prise de connaissance générale** qui permet d'identifier les principales composantes de la procédure (référentiel applicable - acteurs - outils) et les risques inhérents associés, c'est à dire les risques existants en l'absence de toute action prise pour en diminuer l'impact ou la probabilité (exemple : le risque d'erreur ou de fraude sur le montant ou le bénéficiaire d'un virement bancaire).
- **La phase d'évaluation du contrôle interne** conduit ensuite à détecter, à partir de critères prédéfinis, les risques liés aux contrôles. Dans un premier temps, l'auditeur évalue l'environnement général de contrôles (système d'organisation, de documentation et de preuve, dispositif d'habilitations, sécurité de l'environnement informatique...). Dans un second temps, il approfondit ses investigations sur chacune des étapes de la procédure qu'il a préalablement identifiées et formalisées dans un flow-chart.

TRESOR PUBLIC

L'auditeur "compare ce qui est fait avec ce qui devrait être fait": les contrôles qui devraient être mis en oeuvre sont-ils réalisés pour parvenir à une maîtrise correcte des risques ? Il détermine ainsi le niveau des risques liés au contrôle qui orientera ses travaux pour la phase suivante.

• L'approche par les risques aboutit à **définir le programme de travail** à mettre en oeuvre dans la dernière phase de l'audit :

- en présence d'un risque lié à un contrôle moyen ou faible, des tests de corroboration sur un échantillon représentatif des données sont réalisés et donnent lieu, s'ils sont négatifs, à une recommandation (à partir d'une fiche d'évaluation et d'analyse de problèmes FRAP) :

- en revanche, lorsque les contrôles apparaissent insuffisants au regard des risques inhérents identifiés, le constat conduit directement à recommandation (FRAP).

L'utilisation d'un outil d'analyse des données pour cibler les contrôles

En complément de cette démarche, la MAEC s'est dotée d'un outil d'analyse des données informatisées. Il s'agit en effet d'exploiter une masse considérable de données dans un parc applicatif hétérogène (200 applications, 33 départements informatiques, 57 000 micro-ordinateurs) qui n'intègre pas toutes les fonctionnalités de contrôle interne et d'audit.

Des travaux, en cours d'expérimentation et de formalisation, visent à développer une trame de travail pour appréhender la qualité et l'intégrité des données, détecter les indices d'anomalies ou de fraudes et apprécier l'efficacité de l'organisation (les entités auditées selon des critères spécifiques (comparaison des travaux réalisés par portefeuille au sein d'une même activité...)).

Ces travaux développés avec les informaticiens, offrent aux auditeurs deux bibliothèques pour les procédures de mise à disposition de données et pour les macro-commandes prédéfinies à utiliser dans le logiciel d'analyse. Une des études a porté sur l'intégralité des enregistrements d'un fichier des virements bancaires émis par les comptables (pour 5 départements français sur une période de 45 jours : près de 2 millions d'enregistrements représentant 3.5 milliards €).

Elle a permis d'évaluer l'intégrité des données (absence de bris de séquences et de doublons), de stratifier par tranche de montant l'ensemble du fichier et d'apprécier de façon précise son comportement par type de secteur d'activité et d'identifier des risques potentiels (date de règlement antérieure à la date de traitement ou de comptabilisation, n° de compte identique pour des bénéficiaires différents, comptabilisation un samedi ou un dimanche, anomalies sur les références bancaires...). A terme, un dispositif de veille automatique sur certains fichiers sensibles est prévu.

Des enjeux majeurs

La modernisation des méthodes et outils d'audit est une priorité de la politique d'audit interne du Trésor Public.

Elle soutient les trois orientations majeures de l'audit qui s'inscrivent dans le cadre stratégique de la Modernisation (chantier de mise en œuvre de la nouvelle constitution financière de la France issue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001) et qui sont :

1. La programmation fondée sur l'analyse de risques ;
2. L'audit comptable et financier ;
3. l'audit de performance.

Elle est complétée par la mise en place progressive d'une démarche qualité d'audit selon un référentiel qui vise à garantir les méthodes utilisées et les résultats produits.

L'audit interne ainsi modernisé permet de renforcer la qualité des processus mis en œuvre par le réseau du Trésor Public et de s'assurer de manière récurrente de la qualité des résultats produits. Il contribue ainsi directement à améliorer la performance publique.

La modification des écritures comptables en informatique : quels problèmes ?

Loïc GESLIN, Revue Française de comptabilité, septembre 2004

Un principe de base de la comptabilité classique tenue sur support papier est l'interdiction de procéder à des ratures ou autres corrections (hors la contre-passation), ce qui a été traduit notamment dans le code de commerce par l'obligation de tenir une comptabilité "sans blanc ni rature".

La question posée est celle de la transposition de ce principe au support nouveau que constitue l'informatique et qui est devenu le moyen quasi unique de tenir aujourd'hui une comptabilité.

L'interrogation est légitime, tant pour le comptable que pour le contrôleur comptable, l'expert comptable, le fisc,... puisqu'il s'agit de vérifier que ce moyen nouveau et moderne de tenir les comptabilités respecte bien les principes de base en la matière, et qu'il n'ouvre pas la possibilité à des fraudes nouvelles ou même à des erreurs d'un type nouveau.

Approche initiale

L'informatique constitue un moyen matériel de tenir une comptabilité qui n'a pas les mêmes caractéristiques physiques que le support papier utilisé avec une plume et de l'encre. Il est difficile de trouver les mots expressément adaptés, mais on peut dire que l'informatique, constituée d'impulsions électriques, par définition éphémères, est un support fongible (dictionnaire Quillet : fongible, se dit de choses qui peuvent être remplacées par d'autres de même nature). Par là même, une information saisie sur un support informatique est toujours modifiable au sens physique du terme ; le support matériel n'a plus les mêmes caractéristiques que le papier.

La transposition à la matière comptable de cette situation pose donc un problème: le comptable a tendance à interpréter la fongibilité du support informatique (en d'autres termes la possibilité de modifier à l'infini l'information saisie, donc par exemple l'écriture comptable) comme une remise en cause du principe d'interdiction de raturer. Il s'agit pour lui d'ailleurs d'une remise en cause grave et importante, puisqu'il a toujours respecté ce principe d'intangibilité au nom de l'honnêteté de base qui est la sienne.

La réaction naturelle à ce niveau de réflexion est donc de vouloir faire en sorte que la règle ancienne soit immédiatement et purement transposée au nouveau support. Toute autre solution sera immédiatement rejetée puisqu'elle est jugée permissive et nécessite une évolution culturelle. C'est ainsi que le Conseil national de la comptabilité, dans un avis (document n°98 de décembre 1992), suggère que les spécialistes en informatique trouveront bien le moyen d'adapter la technique au principe initial, affirmant par ailleurs clairement que celui-ci ne doit en aucun cas être changé ou remis en cause.

TRESOR PUBLIC

Ainsi, le nouveau plan comptable, dans sa rédaction de 1999, énonce aux articles 420 et suivants que « le caractère définitif des enregistrements doit être assuré... par une opération de validation et de clôture ».

Préalable technique

Il faut bien comprendre que le support ayant physiquement changé et de manière fondamentale, il n'est pas possible d'exiger de lui ce qui est impossible.

Le support papier possède une durabilité physique connue, ainsi que l'écriture réalisée à l'encre qui y est inscrite, durabilités qui ne sont d'ailleurs pas infinies, mais ont été jugées suffisantes pour la tenue de comptabilité et les objectifs poursuivis. Il impose aussi, sauf exception, plusieurs supports matériels ou livres (donc des reports sources d'erreurs ou d'anomalies), qui ont fait l'objet de moyens de contrôles spécifiques.

Le support magnétique possède une durabilité moindre, mais surtout, l'inscription qui y est réalisée est "fongible".

Toute interdiction de modifier l'information ne peut donc (en l'état actuel de la technologie) pas provenir d'une impossibilité physique découlant du support, elle ne peut provenir que :

- Cas 1: d'une interdiction logicielle (par les programmes informatiques);
- Cas 2: d'une interdiction d'organisation (qui nécessitera d'ailleurs le plus souvent un complément logiciel).

En conséquence, ce qu'un informaticien (cas 1) aura réalisé, un autre pourra le défaire. Seul l'utilisateur ne pourra procéder aux modifications ; mais il pourra toujours obtenir l'aide d'un spécialiste et passer outre. Le résultat risque donc fort d'être l'inverse de celui escompté, puisque l'apparente impossibilité de modifier les écritures n'est qu'un leurre. Cette situation ferait au contraire croire à une sécurité qui en réalité n'existe pas, ce qui apparaît bien plus grave.

Le cas 2 est bien sûr encore plus aléatoire, sauf s'il est organisé avec l'interposition de tiers (mais là encore, ceux-ci peuvent ne pas être intègres, et la solution demeure donc sujette à caution). Le dernier point qu'il est utile de rappeler pour bien comprendre la situation, concerne l'évolution de la conception même des programmes informatiques comptables :

Dans un premier temps c'est-à-dire dans les années 80, ils ont été écrits en reproduisant le mécanisme ou schéma des comptabilités tenues manuellement. Il s'agissait de reproduire dans l'écriture des logiciels le chemin comptable traditionnel,

TRESOR PUBLIC

Puis, les logiciels ont assez rapidement évolué et ont adopté une structure qui n'a plus rien à voir avec le schéma dit traditionnel. Le chemin comptable a changé, ou du moins la manière de le transcrire en comptabilité (au sens de système comptable), lorsque le processus est informatisé. C'est ce point qui doit servir de base à l'ébauche d'une solution au problème posé.

Remarques sur les notions de validation et de clôture

Dans une comptabilité tenue sur informatique, les notions de validation des écritures ou de clôture des exercices ne constituent que des mesures de contrôle interne. Il s'agit de procédés logiciels interdisant à certains utilisateurs non spécialistes toute modification ultérieure des saisies réalisées. Techniquement, le procédé s'apparente donc plus à un marquage, ou à une signalisation accompagnant l'écriture que l'on ne veut plus modifier, qu'à une véritable interdiction matérielle.

A ce titre, validation et clôture revêtent une grande importance, par exemple, en permettant d'éviter les doubles saisies, en déterminant les responsabilités lors de la saisie des opérations diverses, en identifiant le fichier informatique des écritures d'un exercice au moment de la césure de changement d'exercice,...

Le moment de la validation et son périmètre devront donc nécessairement être différents selon la taille de l'entreprise, et adaptés à son organisation comptable, la qualification des personnels, les niveaux de contrôle souhaités. Dans une entreprise où il y a 50 écritures par an, la validation et la clôture se feront généralement au même moment ; au contraire, dans un service comptable où 1000 écritures par jour sont saisies, la validation se fera peut-être chaque heure, ou chaque jour ou chaque mois, la clôture n'étant effectuée que plusieurs semaines ou mois plus tard.

En résumé, il ne peut donc en aucun cas s'agir de moyens d'interdire de manière définitive et physique la modification des fichiers informatiques à usage comptable. Tout au plus s'agit-il de limiter le nombre de personnes ayant accès aux modifications ou de les contrôler, et de déterminer la périodicité de l'opération en fonction de l'entreprise et de son type d'organisation.

Il faut ajouter qu'en cas d'organisation dite ASP, de saisie partagée entre des tiers (saisie matérielle d'un côté, codification ailleurs, validation de la codification encore ailleurs par exemple), voire de logiciels permettant de transposer une saisie d'un référentiel à un autre (plan comptable 82 à IFRS,...), les notions de validation et de clôture posent des problèmes qui sont loin d'être résolus, et surtout ne sont plus prioritaires, au sens du problème étudié ici.

Contribution à une solution

Aujourd'hui, les programmes informatiques comptables présentent, pour s'exprimer le plus simplement possible, une structure construite de la manière suivante :

TRESOR PUBLIC

- Toute écriture saisie est déversée dans un fichier unique ou base à l'aide d'une partie du logiciel,
- À la périphérie de ce fichier, d'autres logiciels permettent d'éditer le journal, le grand livre, les états financiers,...
- Le fichier est sans cesse alimenté par les informations qui entrent et le modifient,
- Donc les éditions sont elles aussi constamment modifiées lorsque le fichier change.

La vérification du chemin comptable n'est donc plus réalisée par le suivi de la progression de l'information comptable dans le système comptable. A ce titre la notion d'interdiction de blanc ou de rature avait sans doute pour intérêt d'assurer la continuité du processus lors du changement de support (journal à grand livre, par exemple), ce qui est devenu inutile en informatique.

Elle avait également pour but très probable de suppléer aux insuffisances en matière de droit des contrats, ce qui n'est plus de mise aujourd'hui.

Ce qui importe en environnement informatique, c'est le fichier correspondant à l'état édité et les programmes qui, autour, restituent le chemin comptable, de l'entrée de l'information initiale dans le système informatique à sa restitution sous forme d'édition (journal, grand livre,...)

Il faut ici remarquer que le législateur, lors de la rédaction de l'article 103 de la loi de finances pour 1990, devenu notamment l'article L 13 du LPF, a accordé à l'administration fiscale les prérogatives voulues pour lui permettre l'accès et le contrôle tant des logiciels que des fichiers. Par contre, il n'a manifestement pas souhaité aller au-delà et brider la saisie elle-même des comptes, ce qui serait allé à l'encontre des avancées technologiques apportées par l'informatique.

Interdire la modification des écritures reviendrait à interdire toute modification du fichier dès l'entrée de l'information dans le système. C'est sans doute possible, par des moyens de cryptage très sophistiqués, donc coûteux, d'une fiabilité à vérifier, et surtout d'une efficacité à démontrer.

On peut aussi imaginer des moyens de copie immédiats et non modifiables. L'expérience du passé récent en la matière a toutefois montré que dans ce domaine, les évolutions sont très rapides et souvent à l'opposé des intentions initiales. Il n'y a donc pas actuellement de solution définitive à ce titre.

A quoi cela servirait-il d'ailleurs ?

Si l'informatique s'est développée, c'est qu'elle a apporté des fonctionnalités nouvelles utiles, mais auxquelles il faut aussi s'adapter. Rappelons que certains grands spécialistes affirmaient à leur origine qu'il fallait immédiatement interdire les trains car les passagers devaient mourir asphyxiés dans les tunnels !

TRESOR PUBLIC

Quand un(e) comptable saisit par erreur tout un mois de février de comptabilité à l'envers, il vaut mieux modifier le fichier écritures que passer - bien sûr après la fin décembre, puisque le fichier est devenu, du moins l'espère-t-on, inviolable, et qu'on ne se sera rendu compte de l'erreur ici que lors de la révision annuelle - toutes les écritures une fois à l'envers pour annulation, puis une nouvelle fois à l'endroit.

Quand le programme est organisé pour permettre des situations intermédiaires provisoires ou des abonnements mensuels, il est là aussi plus clair, plus simple et plus transparent de ne pas avoir l'obligation d'extourner des mouvements ponctuels et parasites, utiles peut-être pour une situation interne approchée, inutiles pour un bilan de fin d'année (une seule sauvegarde ponctuelle suffit).

Plus simplement, une erreur de libellé doit pouvoir être corrigée lorsqu'au moment de la révision, celle-ci apparaît. Pourquoi faudrait-il repasser 10 fois par opérations diverses une même erreur de frappe affectant un libellé ?

Car quelle fraude la modification des écritures comptables en tant qu'informations saisies sur support magnétisé peut-elle entraîner ?

Il n'existe semble-t-il pas beaucoup d'exemples de fraudes issues exclusivement de la possibilité de modifier les écritures ; pour certains, les modifications possibles induisent seulement un soupçon de fraude. Faut-il donc confondre fraude et réparation des erreurs ?

Les deux points essentiels qui permettent en milieu informatique de s'assurer de la validité du chemin comptable, et par là de contrôler tout le processus sans hiatus, sont :

La validation de la qualité des programmes informatiques,

La validation de l'existence d'un fichier correspondant à l'état de sortie (par exemple une déclaration fiscale).

Le premier point est tranché par l'article L13, au moins en matière fiscale.

Le deuxième point ne semble pas avoir été intégré totalement ou intégralement dans la législation fiscale, sauf indirectement toujours par le L13, lequel donne accès aux fichiers à l'administration. Peut être faudrait-il une évolution des textes sur cette question précise. Par contre, la loi réprime pénalement l'introduction frauduleuse dans les fichiers ou la modification frauduleuse desdits fichiers, donc en fait le non respect de l'intégrité des données.

La vérification de ces deux seuls points permet de réunir tous les éléments nécessaires pour déceler les erreurs et les fraudes puisque sont disponibles et contrôlables :

- Les données entrées, donc leur justification initiale,

TRESOR PUBLIC

- Les traitements effectués dans leur intégralité et correspondant aux données éditées et diffusées, donc contrôlables dans un sens (de l'origine à la finalité) et dans l'autre (de la déclaration ou du bilan à la justification).

Il faut bien comprendre que toute modification du fichier comptable ne peut qu'entraîner une modification corrélative du ou des états édités, qui donc ne correspondra plus au bilan approuvé ou à la déclaration déposée.

En d'autres termes, il est simplement nécessaire d'exiger que soit présenté un fichier correspondant strictement à l'état diffusé et les programmes utilisés de l'entrée de l'information à son édition, pour que l'intégrité du chemin comptable, donc de la comptabilité, soit vérifiable.

Cela ne pose aucun problème pour une seule comptabilité générale, c'est un peu plus difficile pour une comptabilité dans un système dit intégré. L'administration fiscale a explicité sa position à ce titre dans l'Instruction du 24 décembre 1994.

Conclusion

La démarche des Anglo-saxons en la matière apparaît très pragmatique: pour eux, ce qu'il faut prouver en comptabilité, c'est que le fond est exact. Il est absurde de vouloir prouver qu'une écriture a été passée un jour plus tôt ou une heure plus tard, voire six mois ou trois ans après, et cela n'a pas d'impact sur sa qualité ; par contre il est impératif de prouver son contenu. Or, tous les outils existent aujourd'hui pour cela et il suffit de les utiliser.

FINANCES PUBLIQUES

Inspection Générale des Finances : Entretien avec M. Abdelali Benbrik

Omar Dahbi , Aujourd'hui Le Maroc - 24 Janvier 2005

Pour Abdelali Benbrik, l'inspecteur général des Finances, la discrétion fait partie des règles du contrôle financier. Mais l'IGF envisage de publier un rapport annuel indiquant les principales observations et recommandations pour améliorer le fonctionnement des administrations.

ALM : Quelles sont les missions de l'IGF ?

Abdelali Benbrik : D'abord, l'IGF contrôle les opérations d'engagement et de paiement des dépenses publiques et à travers l'examen de ces opérations, elle audite la gestion des ordonnateurs et des comptables publics, c'est-à-dire ceux qui décident de l'usage de l'argent public et ceux qui en assurent le paiement. L'IGF audite également les entreprises publiques ainsi que les projets publics financés par les bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale, la BAD ou la Commission européenne.

L'IGF procède enfin à des enquêtes, à des études et à des évaluations d'impacts économiques et financiers de programmes publics. De manière générale, notre mission réside dans le fait de contrôler l'utilisation des moyens financiers affectés au financement des services publics.

Oui, mais on vous reproche de vous attacher davantage aux aspects formels dans les contrôles et de ne pas vous intéresser de près à la qualité de la gestion des établissements publics...

Ce n'est pas vrai. Les choses ont beaucoup évolué. Le contrôle ne se limite plus comme par le passé à la régularité et au respect des procédures, mais s'étend de plus en plus à l'appréciation de la qualité des services rendus aux usagers, compte tenu des moyens qui sont affectés. C'est une évolution fondamentale de notre démarche qui s'inscrit dans la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats qui peuvent être appréhendés à travers des indicateurs de performance.

Cette démarche dépend toutefois du rythme de réalisation des réformes budgétaires en cours. Ces réformes devraient faire l'objet d'une plus grande sensibilisation des administrations. Elles constituent l'élément central du processus de modernisation du secteur public et l'introduction de ses réformes, si elle doit être progressive, ne doit pas souffrir de lenteurs qui diffèrent inutilement les résultats escomptés. Les Inspections générales des autres ministères peuvent jouer d'ailleurs un rôle fondamental dans leur mise en œuvre dans les départements dont elles relèvent. Il ne faut pas oublier que les charges salariales de la fonction publique ne s'avèrent excessives que parce que la productivité, l'efficacité et la qualité des services publics souffrent d'insuffisances.

Qu'en est-il des entreprises publiques ?

La démarche adoptée dans nos audits des entreprises publiques s'inscrit dans les normes admises sur le plan international, en tenant compte des particularités du secteur public. Un manuel des

FINANCES PUBLIQUES

normes d'audit de l'IGF a été élaboré à cet effet en relation avec des institutions qui ont une expérience à l'échelon international. Quant aux audits de projets financés par les bailleurs de fonds, la démarche s'inscrit dans les normes et selon les procédures préconisées par les organismes pourvoyeurs des moyens de financement.

Est-ce que les audits réalisés par ce corps connaissent toujours une Suite judiciaire?

Les audits qui ont relevé de graves irrégularités et des actes anormaux de gestion connaissent une suite judiciaire dans le cadre des procédures légales en vigueur. C'est le cas du CIH, de la BNDE ou de l' OFPPT par exemple.

Tous les rapports d'audit comportent, en tout cas, des propositions et des recommandations de normalisation et d'amélioration de la gestion. Mais il est rare que l'on soit associé par la suite aux éventuels plans de redressements ou aux mesures d'assainissement.

Quel est le mécanisme qui déclenche la réaction de l'IGF et la décision de procéder à un audit?

Nous agissons sur la base d'un programme annuel qui est élaboré conformément aux dispositions de l'article 7 du dahir qui régit l'IGF. Le programme est arrêté par le ministre des Finances et doit tenir compte des demandes de vérification présentées par les autres ministres. En plus de ce programme, l'Inspecteur général peut prescrire toute vérification qui lui paraît utile, sauf à en rendre compte au ministre des Finances. Dans le choix des entités à auditer, il y a toujours une approche par les risques. Il y a aussi l'exploitation des informations financières puisées dans les rapports d'activité annuels et auprès des autres services de contrôle, l'importance des transferts budgétaires au profit de telle ou telle entité, les questions soulevées par les parlementaires lors de l'examen des projets de loi de Finances et les conclusions de nos enquêtes préliminaires.

Etes-vous satisfait de la situation matérielle et morale des inspecteurs des Finances ?

L'IGF est un corps dont l'effectif ne dépasse pas quelque 160 hauts cadres mais c'est aussi une école qui a su développer, depuis plus de 40 ans, une culture adossée à des valeurs d'intégrité morale et de responsabilité. L'IGF a pu aussi préserver une relative indépendance qui est une condition essentielle pour tout organe de contrôle et qui lui permet de mener ses missions avec objectivité et professionnalisme. Nous espérons faire toujours mieux avec plus de moyens et de soutiens en remettant d'ailleurs toujours en question nos approches et c'est cette insatisfaction permanente qui nous permet d'avancer.

Cela signifie-t-il que vous disposez des moyens humains et matériels suffisants pour que l'IGF assume pleinement son rôle ?

Les moyens dont nous disposons ne sont pas négligeables, ils ne sont pas non plus suffisants. C'est peut-être le lot de tous les organes de contrôle, mais nous essayons de renforcer nos

FINANCES PUBLIQUES

capacités et nous ouvrir sur les meilleures expériences étrangères. On comprend de plus en plus que notre rôle dans la transparence financière et l'efficacité de la gestion publique doit être appuyé. Pendant longtemps, les tâches de gestion ont été considérées plus valorisantes que les missions de contrôle. De plus en plus on comprend qu'elles sont complémentaires, surtout lorsque le contrôle ne se limite plus à relever les anomalies et les dysfonctionnements mais devient une force de proposition et un acteur dans l'initiation et le suivi des réformes.

Quelles sont les réformes engagées ou envisagées au sein de l'IGF?

Nous avons par exemple piloté au niveau du ministère des Finances les travaux de simplification et d'allègement des procédures. C'est un chantier crucial pour la modernisation de l'administration. Tout le problème est de convaincre les administrations que la simplification et l'allègement des procédures n'aboutissent forcément pas à réduire leurs prérogatives. Pour ce chantier les Inspections générales des différentes Ministères pourraient également jouer un rôle essentiel pour faire évoluer les choses dans le département dont elles relèvent en fonction de la spécificité des missions. Nous menons également une réflexion sur la refonte de l'ensemble du système de contrôle au ministère des Finances. Nous sommes également concernés par les réformes budgétaires. Dans ce contexte, les réformes de fond sont nécessaires même si elles sont difficiles.

L'IGF entretient-elle des rapports avec les autres organismes de contrôle ?

Oui, on entretient des relations avec les autres corps de contrôle à travers une coordination appelée à s'intensifier. Dans ce contexte, l'IGF avait assuré plusieurs actions de formation et d'encadrement au profit de certaines Inspections générales des ministères et commencé même quelques vérifications conjointes. Mais cette expérience devrait être assurée d'une continuité. L'IGF entretient également des relations de coopération avec des organes de contrôle étrangers notamment l'IGF de France et les Inspections générales des pays du Maghreb ainsi qu'avec l'Office de lutte anti-fraude (OLAF) qui relève de la Commission européenne.

On remarque que l'IGF se caractérise par une certaine discrétion. Celle-ci est-elle constitutive de la nature de son action ?

Absolument. L'IGF agit conformément et dans le respect des procédures qui la régissent. Certains scandales financiers nous ont mis en première ligne et l'on a parfois parlé de nous sans s'inquiéter de notre avis, ni de nos véritables missions ou de nos démarches. En réponse, nous avons proposé à ce que l'IGF puisse élaborer un rapport annuel qui fasse ressortir de manière générale les principales observations et recommandations pour améliorer le fonctionnement des administrations et les pratiques de gestion. Cela peut être une manière d'améliorer la communication et l'information des citoyens dans le respect des procédures qui nous régissent.

LE NOUVEAU CODE DES MARCHÉS PUBLICS, QUEL TYPE DE MARCHÉ POUR QUEL TYPE DE BESOIN ?

Revue Française de Comptabilité, mai 2004

L'acheteur public, quand il détermine la procédure à suivre pour passer une commande, doit se préoccuper du montant du marché pour respecter les seuils posés par le nouveau code. Un autre élément déterminant est la nature du marché : en effet si la procédure "de droit commun" reste l'appel d'offres dont les caractéristiques (délais, composition du jury,...) sont précisément encadrées, cette procédure n'est pas toujours possible ou adaptée dans la réalité. Le code prévoit donc d'autres procédures qui ne peuvent être employées que dans des cas limitativement énumérés. Un nouveau type de marché, le dialogue compétitif, a été introduit par la réforme du code, les autres étant déjà prévus dans les dispositions antérieures.

Une innovation : la procédure du dialogue compétitif

Elle est présentée comme alliant la rigueur de l'appel d'offres avec la souplesse d'une ou plusieurs phases de négociation. Elle remplace la procédure d'appel d'offres sur performances.

Cette procédure est indiquée quand la personne publique se trouve dans l'impossibilité objective soit de définir les moyens aptes à satisfaire ses besoins, soit d'évaluer les solutions techniques, juridiques ou financières : elle ne peut rédiger de cahier des charges.

A noter que selon l'article 36 du nouveau code des marchés, le dialogue compétitif peut être utilisé sans justification de la part de l'acheteur pour des marchés de travaux entre 2 300 000 et 5 900 000 € HT ; il devra, au delà, démontrer qu'il se trouve dans l'un des deux cas mentionnés ci-dessus, conformément à l'esprit des directives qui souhaite une motivation pour déroger à la procédure de droit commun de l'appel d'offres au delà de seuils de dépenses importants.

La procédure débute par un appel public à la concurrence ; dès la sélection des candidats, le dialogue s'amorce à partir d'un projet partiellement défini par l'acheteur. Ce dialogue peut se dérouler en autant de phases successives que nécessaire à l'acheteur pour définir son besoin, et à l'issue de chacune d'entre elles, l'acheteur peut écarter les propositions des candidats qui se révèlent inadaptées. Pendant cette période, l'acheteur ne peut élaborer de cahier des charges en combinant des éléments proposés par les différents candidats sans le communiquer à l'ensemble d'entre eux, afin de leur permettre de modifier les propositions formulées au cours de la phase de dialogue

Le cahier des charges est rédigé à l'issue de cette phase de dialogue ; les offres sont déposées et celle qui se révèle être la plus économiquement avantageuse est retenue selon les modalités classiques de l'appel d'offres.

Bien que n'ayant pas encore été testée opérationnellement, la procédure est accueillie avec scepticisme tant par les professionnels que par les acheteurs publics : elle apparaît longue et coûteuse aux entreprises du BTP, et compliquée aux collectivités qui craignent de plus de ne pas disposer d'assez de discernement face aux pressions commerciales.

FINANCES PUBLIQUES

Typologie des principaux marchés

Outre l'appel d'offres, il est désormais possible d'avoir recours aux types de marchés suivants :

"Procédure adaptée" : pour les marchés de petit montant, l'acheteur public n'est pas assujéti à un formalisme précis et fixe lui-même les modalités de la consultation des prestataires avec l'obligation de parvenir à une mise en concurrence réelle entre ceux-ci.

Marchés négociés : marchés dans lesquels l'acheteur choisit le titulaire du marché après consultation de candidats et négociation de conditions avec plusieurs d'entre eux. L'utilisation de cette procédure est possible dans des cas précis définis par l'article 35 : par exemple, les marchés qui après appel d'offres, n'ont fait l'objet d'aucune offre ou les marchés de travaux ayant uniquement des fins de recherche.

Dialogue compétitif (article 36) : voir plus haut.

Marchés de conception - réalisation (article 37) : marchés qui portent à la fois sur la conception du projet et la réalisation des travaux ; on ne peut recourir à cette procédure que si des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entreprise aux études de l'ouvrage.

Concours (article 38) : choix par l'acheteur d'un plan ou d'un projet après mise en concurrence ; le concours peut être ouvert ou restreint et est essentiellement utilisé dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement.

Marchés de définition (article 73) quand la personne publique ne peut préciser les buts à atteindre ni les moyens et techniques, ce marché vise à explorer les possibilités et conditions d'établissement d'un marché ultérieur.

Procédure allégée (article 30) : les prestations de services qui sont normalement soumises à appel d'offres sont listées en article 29 (services informatiques, télécommunications par exemple). Les autres prestations de services voient les formalités nécessaires au marché allégées quel que soit le montant du marché.

A noter : le nouveau code intègre une disposition importante résultant du droit européen en matière d'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie avec les articles 82 à 85 consacrés aux opérateurs de réseaux (possibilité de passer des marchés négociés après publicité préalable).

Une révolution en cours dans la gestion publique

Entretien avec Pierre Lubek, Inspecteur général des finances

Revue de l'Audit, Décembre 2004

Marc Jouffroy : Des réflexions le fond et sans doute aussi des affaires ponctuelles ont conduit depuis plusieurs années à mettre en exergue les notions de transparence, de responsabilité, d'efficacité. C'est vrai pour le secteur public comme pour le secteur marchand. La loi organique relative aux lois de finances illustre bien cette tendance.

Pouvez-vous en caractériser l'esprit dans ce contexte général et rappeler ses objectifs essentiels ?

Pierre Lubek : L'esprit de cette loi, d'initiative parlementaire, est double. D'abord, en effet, la transparence : permettre au Parlement d'exercer réellement (on pourrait dire "enfin") sa mission de contrôle de la gestion des fonds publics. La discussion budgétaire actuelle est à cet égard une totale illusion, puisqu'elle consiste à faire voter par le menu sur la frange annuelle de moyens complémentaires alors que l'essentiel du budget est reconduit en bloc et sans justification, et le tout d'ailleurs dans la plus parfaite ignorance de ce à quoi va servir l'argent public en termes de politiques conduites et de résultats attendus. Sur ce plan, le budget sera établi et voté dès 2006 par missions et programmes retraçant chacun une grande politique publique, et précisant les objectifs visés, les résultats attendus les indicateurs de mesure, et les moyens globalement nécessaires pour les atteindre.

Au delà de la transparence, la loi a l'ambition de transformer l'esprit même (et bien sûr la pratique) de la gestion publique, en introduisant, dans l'action publique, la responsabilité sur les résultats. Pour cela, les moyens mis à disposition des "responsables de programmes" nommément identifiés, comptables des performances objectivement mesurées sur la base d'indicateurs validés seront très largement globalisés et librement gérés à la nuance près que pour chaque programme, les dépenses de personnel seront dans ce cadre, plafonnées.

M.J : Quelles sont les innovations majeures par rapport aux dispositions antérieures et les moyens mis en œuvre ?

P.L : Au-delà des points fondamentaux déjà évoqués, les innovations les plus marquantes sont : l'introduction d'une comptabilité d'exercice, certifiée par la Cour des comptes, répondant à des normes comptables définies en cohérence avec les principes de la comptabilité d'entreprise, incluant en particulier les dettes et créances constatées en fin d'année, et qui permettra enfin de refléter de manière fidèle la gestion et la situation financières de l'Etat (en complément de l'actuelle comptabilité budgétaire tenue en dépenses et recettes de caisse) ; l'introduction d'un suivi analytique permettant d'établir le coût des actions conduites dans le cadre des programmes, pour mettre en relation les résultats obtenus avec leur coût pour la collectivité : la justification dite "au premier euro" des dépenses par la mise en lumière de ses

FINANCES PUBLIQUES

déterminants : l'audit des résultats tels qu'ils seront présentés dans les "rapports annuels de performance" par un comité indépendant regroupant les inspections générales ministérielles, le CIAP.

M. J : Dans le cadre d'une mise en oeuvre que l'on sait progressive, peut-on d'ores et déjà, dans certains domaines, -et lesquels ?-, évoquer des résultats concrets ?

P.L : Bien entendu, La liste exhaustive des programmes (regroupés en 9 missions interministérielles et 25 missions ministérielles) a été arrêtée en accord entre le gouvernement et le Parlement. La décomposition de chaque programme en actions a été précisée. Pour chaque programme, la liste des principaux objectifs et des indicateurs associés a été établie. Les règles détaillées de fonctionnement du nouveau système de gestion des crédits ont été précisées par la direction de la réforme budgétaire. Le CIAP, comité interministériel des programmes est actif depuis deux ans, et a déjà réalisé une vingtaine d'audits dits "préalables" de programmes, permettant de cerner les difficultés les plus caractéristiques et de proposer les orientations pour les résoudre (son premier rapport annuel est sur Internet). Enfin, le budget pour 2005 a été préparé et présenté également selon la LOLF et notamment chaque responsable de programme a présenté son "projet annuel de performance", préfiguration du dispositif qui constituera le budget de demain.

Même si, naturellement, des imperfections subsistent, un progrès considérable a donc été accompli.

M.J : Quelles sont les moyens de contrôle externe mis en oeuvre pour s'assurer du respect des dispositions de la loi ?

P.L : La Cour des comptes aidera le Parlement dans l'accomplissement de sa responsabilité fondamentale d'autorisation et de contrôle des fonds publics : d'une part, comme déjà indiqué, en certifiant les comptes de l'Etat (et les éventuelles observations qui seront faites dans ce cadre seront très instructives) ; d'autre part en donnant, chaque année, son appréciation sur certains des rapports annuels de performance, qui rendront compte de l'action de l'Etat dans le cadre des programmes.

Bien évidemment, les commissions parlementaires pourront conduire les investigations qu'elles souhaitent. Même s'il n'est pas "externe" à l'administration, le CIAP, par son indépendance et ses règles déontologiques, et parce que ses rapports seront communiqués au Parlement et à la Cour, interviendra aussi dans ce processus de contrôle. Rappelons qu'il aura, notamment, à examiner la fiabilité des résultats annoncés dans les rapports de performance.

M.J : La loi a-t-elle eu une influence sur l'évolution du « contrôle interne » des services ?

FINANCES PUBLIQUES

P.L : Cette influence devrait être très profonde .Il est que nous partons de bien bas. Jusqu'à présent, les services étaient très soucieux de la régularité formelle de leur activité, mais beaucoup moins de la qualité et de l'efficience de leur "production". Dès lors, des notions telles que les temps où les coûts de traitement des dossiers, par exemple étaient de priorité de second rang. Avec la LOLF, les services ne peuvent plus faire l'impasse sur la manière de s'organiser au mieux pour améliorer leurs prestations, car c'est précisément de cela dont ils devront rendre compte. Or l'optimisation de la qualité des travaux passe par la mise en place d'un contrôle interne rigoureux. Par "qualité des travaux", j'entends naturellement non seulement le degré de satisfaction qu'ils peuvent apporter aux utilisateurs (dans l'administration ou au dehors), mais aussi la redéfinition des objectifs pour s'assurer de l'utilité réelle des travaux et la réflexion sur les moyens propres à améliorer leur performance y compris en ce qui concerne les coûts.

Enfin, le contrôle interne est la condition de l'exercice des responsabilités, et d'un dialogue de gestion efficace entre les niveaux hiérarchiques et les différentes organisations parties prenantes à la réalisation d'un programme.

M.J : L'audit interne joue-t-il un rôle de plus en plus affirmé au bénéfice du contrôle interne ?

P.L : c'est vrai à tout moment : contrôle interne et audit interne sont par nature en résonance l'un avec l'autre, car l'audit interne examine en particulier les conditions d'exercice du contrôle interne, et lui permet de progresser grâce aux suggestions faites par les auditeurs. Mais c'est encore plus vrai dans la phase présente, où le contrôle interne au sein des services de l'administration est embryonnaire dans la plupart des cas. Une des préoccupations de l'audit interne sera donc d'accompagner sa mise en oeuvre, et de l'aider à prendre toutes ses dimensions. L'ensemble des personnels doit y participer, et en comprendre la nécessité. Assurer un contrôle interne performant est un enjeu clé du management à tous les niveaux, et l'audit interne est là ou devra être là, pour indiquer aux managers d'unités quelles sont les lacunes qu'ils doivent veiller à combler à cet égard.

M.J : Quelles appréciations d'ensemble pouvez-vous porter au stade actuel de la mise en oeuvre de cette loi et sur ce qui reste à faire ?

P.L : Les délais impartis, entre le vote de la LOLF en 2001 et la présentation du projet de loi de finances pour 2006 dans ce cadre complètement transformé étaient très brefs. Bien sûr, on comprend qu'un temps resserré était nécessaire pour impulser et maintenir une forte pression, faute de laquelle la réforme aurait été, dès le départ, compromise. Le démarrage a pourtant été lent car la fixation du minimum de règles communes pour interpréter et appliquer la LOLF était un préalable : la réflexion sur les finalités de l'action publique, sur les missions, sur les objectifs était indispensable, et a naturellement demandé du temps, avec ça et là des réticences et des imperfections. Certains ont considéré l'exercice sous un angle trop formel, ne pressentant pas la profondeur des changements qu'il impliquait. Mais, peu à peu, tous les ministères se sont mis en mouvement, et la vitesse acquise permet de penser que le rendez-vous de 2006 ne sera pas raté.

Pour autant, si beaucoup a été fait, l'essentiel nous attend.

FINANCES PUBLIQUES

Un défi majeur réside dans les systèmes d'information, au sens large. J'entends par là aussi bien ceux qui sont nécessaires au suivi des indicateurs retenus, que le système comptable et budgétaire, qui constitue le cœur du dispositif. Nous sommes sur ce plan très en retard. Il faudra progresser beaucoup dans l'année qui vient pour assurer le minimum indispensable.

Un autre défi, sans doute plus redoutable encore, sera de vaincre les pesanteurs qui pourraient s'exprimer, tendant à réduire la LOLF à un nouvel habillage d'une action publique mieux justifiée, mais néanmoins conduite selon les méthodes et par les structures traditionnelles.

Nul doute que, sur ces deux plans, les premiers exercices seront conduits sous un mode quelque peu "dégradé". Chacun peut le comprendre et l'accepter, si les manquements sont passagers, et si la dynamique de progrès est évidente et assez rapide.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Eléments d'intervention du Ministre des Finances et de la Privatisation lors de la conférence de presse du 31/01/2005

Extrait du site du MFP

Les premiers résultats macroéconomiques disponibles au titre de l'année 2004 confortent les attentes du gouvernement en matière de consolidation des équilibres fondamentaux de l'économie, et ce, malgré toutes les contraintes qui ont caractérisé l'année dernière, les résultats enregistrés demeurent satisfaisants. En effet, avec un taux de croissance de 3,5%, une inflation inférieure à 2%, un compte courant de la balance des paiements excédentaire de l'équivalent de 1,3% du PIB et un déficit budgétaire de l'ordre de 3,2% du PIB, il est légitime de considérer que notre pays dispose d'un cadre macroéconomique sain capable de résister aux chocs exogènes.

I : CADRE MACROECONOMIQUE EN 2004

1. Croissance économique

En 2004 l'économie marocaine a enregistré une **croissance réelle de 3.5%**. Cette croissance a été soutenue par les secteurs suivants :

Le secteur agricole dont la production céréalière a atteint 83 Millions de Quintaux ;

Le BTP où les concours bancaires alloués au secteur ont progressé de 14.7% à fin novembre 2004

L'industrie manufacturière : l'indice de la production a augmenté de 2.5% au terme du 1er semestre avec un comportement favorable des industries agroalimentaires et des industries mécaniques, métallurgique, électriques et électroniques, le matériel de transport et les matériaux de construction ;

Le secteur minier a enregistré de bons résultats avec une nette reprise des exportations des phosphates ;

La consommation d'électricité a augmenté de 7,1% après s'être accrue de près de 8% en 2003;

Le nombre de **certificats négatifs** délivrés a atteint 30.202 en progression de 9% ;

Le secteur touristique qui a enregistré une progression de 18% des nuitées dans les hôtels classés et le franchissement, pour la première fois, de la barre des 5,5 Millions de touristes, soit 760 mille visiteurs de plus.

Au niveau de la demande, la croissance a été soutenue par :

La consommation induite notamment par l'amélioration des revenus agricoles et des salaires servis dans la fonction publique, conjuguée à une inflation maîtrisée.

L'investissement pourrait atteindre 24% du PIB en 2004 reflété par la hausse de 14,3% des importations des biens d'équipement et le comportement favorable du BTP et du secteur agricole.

L'épargne nationale se maintient à un niveau satisfaisant autour de 25,3% du PIB permettant ainsi de couvrir la totalité des investissements tout en dégagant un excédent de financement de près de 1,3 point de PIB. Ce progrès est attribuable notamment à la performance de l'épargne.

POLITIQUE ECONOMIQUE

L'inflation se maintient à un niveau inférieur à 2% au terme de l'année 2004, soit le niveau moyen observé depuis 1998.

Le taux de chômage s'affiche en baisse, passant de 12.3% à 10.9% entre le 3ème trimestre de 2003 et celui de 2004.

2. Echanges extérieurs

Nos relations avec l'extérieur ont été marquées en 2004, selon des chiffres provisoires, par la poursuite de la consolidation de la position extérieure du Maroc avec la réalisation d'un excédent au niveau du compte courant de la balance des paiements de près de 1,3% du PIB.

Cette évolution positive a bénéficié :

- de la hausse des recettes touristiques de 3,1 MM.DH (ou 10%) par rapport à 2003. Ceci témoigne de la confiance dans la destination Maroc et de l'impact des mesures engagées par l'Etat en faveur de ce secteur.

- de la progression de 7,1% des transferts des MRE qui se sont établis à 37,1 MM.DH.

Cependant, nos échanges commerciaux ont été marqués par un creusement du déficit commercial de près de 34 % résultant d'une forte augmentation des importations (+14,1%) et une progression modérée des exportations (+2%) :

Au niveau des importations, qui se sont chiffrées à 155,3 MM.DH, il convient de relever :

- + d'une part, des évolutions qui traduisent une reprise de l'activité économique avec notamment la nette progression de 4,3 MM.DH (ou 14,3%) des importations des *biens d'équipement* et la hausse de 5,3 MM.DH (ou 17,2%) des *demi-produits* ;

- + et, d'autre part, le renchérissement de la facture énergétique de plus de 5,3 MM.DH reflétant la hausse des cours internationaux du pétrole.

La hausse modérée de 2% des exportations, qui ont atteint 85,5 MM.DH, recouvre, d'une part, une hausse du chiffre d'affaires de l'OCP de 2,6MM.DH (ou 22,3%) et, d'autre part, un recul des exportations des produits alimentaires, notamment les agrumes (-31%) et les produits de la pêche (-26%). Les produits électriques et électroniques ainsi que les produits textiles se sont maintenues à leur niveau de 2003.

Les investissements et prêts privés étrangers ont atteint 13,3 MM.DH en 2004, dont près de 5 MM.DH provenant principalement de la prise de participation de non résidents dans le capital d'IAM à l'occasion de l'introduction en bourse de cette dernière, ce qui reflète la confiance des investisseurs étrangers dans les fondamentaux de notre économie et ses perspectives.

Compte tenu de ces évolutions, les avoirs extérieurs nets de Bank Al-Maghrib se sont établis, à fin décembre 2004, à près de 16 MM.\$US (134,6 MM.DH), permettant de couvrir près de 10 mois d'importations de biens et services non facteurs. Le niveau du stock des avoirs extérieurs permet de couvrir largement l'encours de la dette extérieure publique.

POLITIQUE ECONOMIQUE

3. Finances publiques

La situation provisoire des charges et ressources du Trésor au titre de l'année 2004 fait ressortir un déficit budgétaire de près de 3,2%. Hors recettes de privatisation, ce déficit s'établit à 4,4% du PIB contre une prévision initiale de la loi de finances de 5,7%, soit une amélioration de près de 1,3 point de pourcentage du PIB. Cette évolution est imputable essentiellement au bon comportement des recettes.

Cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle est intervenue dans un contexte difficile où le budget de l'Etat a dû faire face à de nombreux chocs exogènes notamment les retombées du tremblement de terre d'Al Hoceima, la lutte anti-acridienne et le renchérissement du prix du pétrole.

Les recettes ordinaires

Avec 102,7 MM.DH, les recettes ordinaires, hors produit de la privatisation, ont enregistré une hausse de près de 7,4 MM.DH (ou 7,8%) par rapport à l'exercice précédent. Cette évolution est due à l'amélioration des recettes aussi bien fiscales que non fiscales.

Les recettes fiscales (hors TVA des Collectivités Locales) ont atteint près de 88,6 MM.DH, enregistrant ainsi une augmentation de 5,1 MM. DH (ou 6,2 %) comparativement à l'année écoulée et de 5,3 MM DH par rapport aux prévisions de la loi de finances. La progression des recettes fiscales par rapport à 2003 a concerné essentiellement les catégories suivantes :

Les impôts directs ont progressé pour un montant global de 3,1 MM.DH (9,3%) suite au bon comportement de l'IS (+1,3 MM.DH) et de l'IGR (+1,8 MM.DH). La progression de l'IS est principalement due à l'amélioration des résultats de certains contribuables importants (IAM : 2,4 MM.DH). Concernant l'IGR, il y a lieu de signaler que sa progression recouvre une hausse de 13% des retenues opérées sur les salaires versés par l'Etat en relation avec les revalorisations salariales.

La TVA (hors Collectivités Locales) a progressé globalement de 2,1 MM.DH (11,8%), dont 1,6 MM.DH au titre de la TVA à l'importation, suite à l'augmentation des importations taxables, et 0,5 MM.DH au titre de la TVA à l'intérieur.

Il y a lieu de noter à ce niveau l'effort exceptionnel réalisé cette année en matière de remboursement par l'Etat de la TVA au profit des entreprises avec un montant qui a atteint 3,3 MM.DH contre 1,5 MM.DH en 2003.

Les droits de douane ont progressé de plus de 740 M.DH (ou 7%) par rapport à 2003, ce qui a permis une plus value de 1,2 MM.DH par rapport aux prévisions de la loi de finances. Ce comportement s'explique notamment par une plus forte progression des importations taxables.

Les droits d'enregistrement et timbre se sont accrus de plus de 200 M.DH (ou 3,9%) et ce, en dépit de la baisse des recettes de la TSAVA suite à la mesure d'exonération des voitures de plus de 25 ans d'âge ;

En revanche, la TIC sur l'énergie a accusé une baisse de près de 1 MM.DH (ou 10%) résultant, en partie, d'une réduction des stocks du fait de la hausse du prix du pétrole.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les recettes non fiscales hors privatisation ont totalisé, pour leur part, près de 10,6 MM. DH, soit une hausse de près de 2 MM.DH (ou 22,3 %) par rapport à 2003 et ce, suite principalement à l'amélioration des recettes de monopole, notamment un versement exceptionnel d'IAM de 1,5 MM.DH.

Les recettes de privatisation ont atteint plus de 5,2 MM.DH contre 6,3 MM.DH en 2003 et 12 MM.DH prévus par la loi de finances. Ces recettes proviennent notamment de la cession de 14,9% du capital d' IAM et de la privatisation d'une partie du capital de la BCP.

Il est à rappeler, à cet égard, que l'introduction en bourse de 14,9% du capital d'IAM a rapporté 8,9 MM.DH, dont 50 % ont profité au Fonds Hassan II pour le développement économique et social.

Ces deux opérations de privatisation (IAM et BCP) ont connu un succès sans précédent puisque les souscriptions ont dépassé largement toutes les prévisions. Ainsi Maroc Telecom a été souscrite plus de 20 fois et la BCP plus de 8 fois.

Les dépenses ordinaires

Avec près de 104 MM.DH, les dépenses ordinaires ont enregistré une aggravation de 3,7 MM.DH par rapport aux prévisions initiales. Par rapport à l'exercice 2003, les dépenses ordinaires enregistrent globalement une hausse de 6.5 MM.DH (ou 6,7%). Cette progression a concerné les dépenses de personnel, les « autres biens et services » et les dépenses de compensation.

Les dépenses de personnel ont atteint un montant de 56,6 MM.DH, en augmentation de 3,4 MM.DH (6,4%) par rapport à 2003 et de 1,3 MM.DH par rapport à la loi de finances. Ce montant tient compte, en plus de l'effet de l'évolution normale de la masse salariale, de l'impact des mesures prises dans le cadre du dialogue social et de la revalorisation des indemnités du corps des administrateurs.

Les dépenses au titre des « autres biens et services » se sont élevées à 23,2 MM.DH, soit une progression de 1,1 MM.DH (ou 5,1%) par rapport à l'année écoulée et une économie d'environ 0,9 MM.DH par rapport aux prévisions de la loi de finances.

Les charges en intérêts de la dette publique ont totalisé près de 17,4 MM.DH au même niveau que l'année dernière.

Enfin, les dépenses de compensation ont atteint 6,8 MM.DH en progression de 1,9 MM.DH (ou plus de 39 %) par rapport à 2003. Ce montant, qui intègre une contribution du Fonds de soutien des prix de certains produits alimentaires pour 2,2 MM.DH, prend en compte 2 MM.DH au titre des arriérés des produits pétroliers constatés à fin décembre dernier.

Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement se sont montées à près de 22,1 MM.DH, en augmentation de 2,2 MM.DH, ou 11,3%, par rapport à 2003 et de 1,8 MM.DH par rapport aux prévisions d'émissions de 2004, ce qui reflète une meilleure utilisation des crédits disponibles.

POLITIQUE ECONOMIQUE

A ces dépenses d'investissement du budget de l'Etat en nette augmentation, il faudra, bien entendu, ajouter celles du Fonds Hassan II, des Collectivités Locales, et des établissements publics pour avoir une vision consolidée de **l'investissement public**. En termes d'exécution, ces dernières données ne sont, au stade actuel, pas encore disponibles.

Déficit budgétaire

En définitive, et malgré la prise en charge des dépenses exceptionnelles (pétrole, lutte anti-acridienne, ...), la situation provisoire des charges et ressources du Trésor de 2004 dégage un **déficit budgétaire**, hors recettes de privatisation, de près de 4,4% du PIB, à comparer à 5,7% prévu initialement par la loi de finances. Par rapport à l'exercice 2003, le déficit hors recettes de privatisation marque un recul de 0,3 point de PIB. Cette évolution positive conforte notre volonté

de parvenir à moyen terme à un déficit des finances publiques de l'ordre de 3% du PIB en dehors des recettes de privatisation.

Le besoin de financement de l'ordre de 13,3 MM.DH, auquel s'ajoute le flux net négatif des financements extérieurs de 6,5 MM.DH, a nécessité des financements intérieurs nets de près de 19,8 MM.DH.

Encours de la dette

L'encours de la dette du Trésor est passé à 294,5 MM.DH (66,7% du PIB contre 69,4 % en 2003). Cet encours se répartit à hauteur de 70,4 MM.DH (15,9% du PIB) pour la dette extérieure et 224,1 MM.DH (50,7 % du PIB) pour la dette intérieure.

En attendant la prochaine conférence de presse qui sera consacrée au financement du Trésor, il convient à ce stade de souligner que cette réduction continue de l'encours de la dette du Trésor en pourcentage du PIB, qui est revenu de 79,1% en 1997 à 66,7 % en 2004, soit une baisse de près de 12,5 % point de PIB en 7 ans, est le meilleur indicateur de la soutenabilité de la situation des finances publiques de notre pays.

II. REFORMES SECTORIELLES

1. Réformes à caractère économique

1.1. Secteur financier

La réforme du secteur financier vise principalement l'amélioration des conditions de financement de l'économie, le renforcement du système de supervision, la restructuration des institutions financières publiques et le développement de l'épargne longue. Ainsi, l'exercice 2004 a été caractérisé par la mise en place des textes d'application afférents aux lois portant réforme de la Bourse, du CDVM, de Maroc Clear, des OPCVM, des opérations de pension...

A ces textes, s'ajoutent la loi portant statuts de BAM qui vient d'être adoptée par l'organe législatif et le projet de loi bancaire qui est en cours d'adoption. De même, un projet de loi contre le blanchiment des capitaux et un projet de loi élargissant le champ de la titrisation seront prochainement présentés au Gouvernement.

1.2. Poursuite de l'effort de renforcement de l'investissement public

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le montant global de l'investissement public au titre de la loi de finances 2005 s'élève à 70,9 MMDH contre 64 MMDH prévus par la loi de finances 2004, soit un accroissement de 10,7%.

La répartition sectorielle de cet effort d'investissement se présente comme suit :

Infrastructures de transport et de communication	21,8 MM. DH
Production et transport de l'eau	7,8 MM. DH
Industrie de transformation, mines et énergie	6,9 MM. DH
Pêche maritime, agriculture et monde rural	3,3 MM. DH
Promotion économique	3,2 MM. DH
Infrastructures administratives	8,7 MM. DH
Infrastructures à caractère local	6,0 MM. DH
Secteurs sociaux	13,2 MM. DH
TOTAL	70,9 MM.DH

1.3. Restructuration des établissements publics

Le gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de réformes concernant soit le secteur des établissements publics dans son ensemble, soit des secteurs ou des établissements publics spécifiques.

1. *SODEA et SOGETA*

Le plan de restructuration de la SODEA et de la SOGETA pour la période 2003-2006 qui a été mis en œuvre prévoit :

- le recentrage de l'activité de la SOGETA sur la production des semences et des plants certifiés ;
- la cession au privé des terres urbaines et périurbaines des deux sociétés ;

La valorisation des terres agricoles à travers la location pour une durée de 40 ans d'une partie de leurs terres pour les projets de développement d'arboriculture et agroindustriels et de 17 ans pour les cultures annuelles.

Dans ce cadre, deux contrats de restructuration ont été signés avec ces deux sociétés. L'exécution de ces deux contrats laisse apparaître des réalisations substantielles au niveau de l'application du plan social, de l'apurement des dettes bancaires et des cessions des terrains urbains notamment à la CDG.

Concernant le volet social, le plan se déroule conformément aux accords convenus avec les syndicats en ce qui concerne aussi bien les départs volontaires du personnel de ces deux entités que le l'apurement des arriérés dus aux organismes sociaux. Pour ce qui est du volet financier, les dettes bancaires ont été réglées à hauteur de 64%. S'agissant des dettes envers le Crédit Agricole du Maroc l'accord de leur apurement est finalisé.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Quant au volet foncier, les ventes de terrains ont atteint 527 MDH répartis entre la CDG et les organismes sous tutelle de l'Habitat. D'autres cessions sont en cours.

Par ailleurs, les projets de règlement d'appel d'offres et de convention de Partenariat avec le secteur privé ont été finalisés. Une présentation des possibilités de location des terres agricoles de la SODEA - SOGETA à des investisseurs potentiels en France vient d'être récemment faite à Paris dans le but de promouvoir la mise en valeur agricole des terres de ces deux sociétés.

2. Institutions financières publiques (IFP)

La réforme des IFP vise la poursuite de l'effort d'assainissement et de restructuration entrepris par les pouvoirs publics. Il s'agit notamment des organismes suivants :

- CIH à travers la mise en œuvre du plan de redressement 2000-2006 qui a permis l'amélioration des ratios de gestion de la banque, la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, la baisse du coût de ses ressources et le versement de 800 M.DH au titre du règlement définitif des dettes des ERAC.

- BNDE à travers le traitement de la dette de la BNDE, la cession du portefeuille des participations de la BNDE, le transfert du réseau des agences au Crédit Agricole et la transformation de la BNDE en banque d'affaires adossée à la CDG.

- La CNCA a connu fin 2003 l'adoption de nouveaux statuts qui ont permis sa transformation en société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance dénommée Crédit Agricole du Maroc dotée d'un capital de 1,2 MM.DH.

3. Réforme de l'administration

Cette réforme ambitieuse vise :

L'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources budgétaires, à travers :

- + La promotion d'une nouvelle culture de gestion des ressources budgétaires par l'amélioration de la programmation budgétaire pluriannuelle, l'approfondissement et le déploiement de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats ;
- + la responsabilisation des gestionnaires locaux ;
- + l'accroissement de l'efficacité et de la transparence du circuit des dépenses publiques ;
- + l'amélioration de la gouvernance par la reconfiguration de la chaîne des contrôles des dépenses.

L'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines, à travers :

- + L'amélioration du système de rémunération
- + La mobilité des fonctionnaires
- + La mise en place d'un système d'évaluation et de promotion
- + L'institutionnalisation de la formation continue dans la perspective de:

POLITIQUE ECONOMIQUE

- La refonte du Système de recrutement
- La mise en place du référentiel des emplois et des compétences

4. Réformes et mesures touchant le domaine de la retraite

4.1. Départ volontaire à la retraite

En vue de rendre le dispositif de départ volontaire des fonctionnaires civils de l'Etat plus attractif, il a été procédé à l'introduction des modifications suivantes :

- Elargissement de la population éligible à la totalité des fonctionnaires ;
- L'amélioration de l'incitation de départ ;
- L'amélioration du taux de l'annuité pour le calcul de la pension.

4.2. Réforme des régimes de retraites

Suite au colloque qui s'est tenu à Rabat les 16 et 17 décembre 2003 au sujet de la réforme des régimes de retraites, un accord est intervenu entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pour la mise en place d'un plan de réforme des régimes de retraites des secteurs public et privé.

4.3. Règlement des arriérés de la Caisse Marocaine des Retraites

Les pouvoirs publics ont procédé, en concertation avec les partenaires sociaux, au règlement de la question des arriérés dus à la CMR (11,1 MM.DH) pour lui permettre d'assainir sa situation financière et garantir le droit des retraités mettant ainsi un terme à un problème qui dure depuis plus d'une décennie.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Banque mondiale : Un meilleur climat de l'investissement pour tous

Rapport sur le développement dans le Monde 2005 (Extrait de l'abrégé)

L'entreprise privée est au coeur du processus de développement. Mues par la recherche du profit, les entreprises, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, depuis les agriculteurs et les micro entreprises jusqu'aux industries manufacturières locales et aux multinationales de l'économie informelle — investissent dans de nouvelles idées et de nouvelles installations qui renforcent les fondements de la croissance économique et de la prospérité. Elles fournissent plus de 90 % des emplois, offrant aux agents économiques la possibilité de mettre leurs talents en pratique et d'améliorer leur situation. Elles produisent les biens et services nécessaires pour assurer l'existence des populations et améliorer leur niveau de vie. Elles sont aussi la principale source des recettes fiscales, permettant ainsi d'assurer les financements publics nécessaires pour la santé, l'éducation et d'autres services. Les entreprises sont donc un acteur central de l'action engagée pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté.

Qu'est-ce qui détermine les contributions que l'entreprise apporte à la société ? C'est principalement le climat de l'investissement — autrement dit les facteurs propres à la localisation de l'entreprise qui lui donneront la possibilité ou le désir d'investir à des fins productives, de créer des emplois et de développer ses activités. Les politiques et le comportement des pouvoirs publics ont une incidence fondamentale sur le climat de l'investissement. Si les gouvernants ont une influence restreinte sur des facteurs tels que la géographie, ils peuvent agir de façon plus décisive sur la sécurité des droits de propriété, les choix d'orientation en matière de réglementation et de fiscalité (tant à la frontière qu'à l'intérieur du territoire national), la fourniture d'équipements d'infrastructure, le fonctionnement des marchés financiers et des marchés du travail, ainsi que sur des caractéristiques plus générales de la gouvernance, telles que la corruption.

L'amélioration des politiques et du comportement des pouvoirs publics qui façonnent le climat de l'investissement est d'une importance fondamentale pour stimuler la croissance et faire reculer la pauvreté. Les progrès dans ce domaine sont donc d'une importance particulièrement cruciale pour les gouvernants du monde en développement — où 1,2 milliard d'habitants survivent à grand peine avec moins de 1 dollar par jour, où le taux de chômage des jeunes est plus de deux fois plus élevé que la moyenne de la population active et où l'évolution démographique accroîtra la population de la planète de près de 2 milliards d'habitants dans les 30 années à venir. Il est indispensable d'offrir davantage d'emplois et de nouvelles opportunités aux jeunes pour instaurer un monde plus soucieux d'intégrer les laissés-pour-compte, plus équilibré et plus pacifique.

Les données recueillies récemment par la Banque mondiale ouvrent de nouvelles perspectives sur les facteurs qui expliquent pourquoi le climat de l'investissement varie d'un pays à l'autre — et comment il influe sur la croissance et la pauvreté. Ces données proviennent entre autres des enquêtes sur le climat de l'investissement, qui couvrent plus de 26 000

POLITIQUE ECONOMIQUE

entreprises situées dans plus de 53 pays en développement, et du projet « Pratique des affaires », qui compare les régimes réglementaires de plus de 130 pays. Le Rapport sur le développement dans le monde 2005 prend appui sur ces données, d'autres nouveaux éléments d'appréciation, ainsi que sur le bilan que l'on peut commencer à dresser de l'expérience internationale afin de montrer ce que les pouvoirs publics peuvent faire à tous les niveaux pour instaurer un climat de l'investissement plus porteur — un climat bénéfique pour le corps social dans son ensemble et pas seulement pour l'entreprise, un climat qui englobe toutes les entreprises et pas seulement celles qui sont importantes ou qui ont des relations politiques. Bref, un climat de l'investissement meilleur pour tous.

Comment le climat de l'investissement influe sur la croissance et la pauvreté ?

Stimuler la croissance

Lorsque la population augmente, la croissance économique est le seul moyen durable d'améliorer les niveaux de vie. Un bon climat de l'investissement permet de stimuler la croissance en encourageant l'investissement et en augmentant la productivité. L'investissement sous-tend la croissance en mettant de nouveaux moyens de production au service des entreprises. La part relative des investissements étrangers augmente dans les pays en développement, mais la plus grande partie des investissements privés est le fait des entreprises locales.

Un bon climat de l'investissement encourage les entreprises à investir en réduisant les coûts injustifiés, les risques et les obstacles à la concurrence. À la suite des réformes engagées pour améliorer le climat de l'investissement, l'investissement privé a presque doublé en pourcentage du PIB en Chine et en Inde ; en Ouganda, il a plus que doublé. Les données microéconomiques confirment ce constat. En Pologne, en Roumanie, en Russie, en Slovaquie et en Ukraine, la part des profits que les entreprises assurées de leurs droits de propriété réinvestissent est supérieure de 14 à 40 % à celle des entreprises dont les droits sont peu sûrs. Les paysans thaïlandais assurés de leurs droits sur la terre ont investi tellement plus dans leurs champs que leur production était supérieure de 14 à 25 % à celle de ceux qui travaillaient des terres de qualité identique, mais sans titre de propriété. La réduction des obstacles à la concurrence dans les télécommunications au cours des années 90 a entraîné un véritable bond en avant de l'investissement —notamment par les micro- entrepreneurs du Bangladesh et de l'Ouganda. Les données recueillies au niveau des entreprises montrent qu'une meilleure prévisibilité de la politique des pouvoirs publics peut accroître de plus de 30 % la probabilité que les entreprises effectuent de nouveaux investissements.

Mais ce n'est pas seulement le volume de l'investissement qui importe pour la croissance, ce sont les gains de productivité qu'il permet d'obtenir. De fait, les études internationales montrent que la productivité globale des facteurs est plus élevée pour le même pourcentage de croissance du PIB que l'accumulation du capital.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Lorsque le climat de l'investissement est bon, il favorise les gains de productivité en fournissant des opportunités de marché et il incite les entreprises à développer leurs activités, à s'adapter et à adopter de meilleures solutions — pas seulement des innovations du genre de celles qui méritent un brevet, mais aussi une meilleure façon d'organiser le processus de production, d'assurer la distribution des marchandises et de répondre aux désirs des consommateurs. Quelles sont les conditions à réunir pour cela ? Il est essentiel de minimiser les obstacles à la diffusion de nouvelles idées, en particulier ceux qui entravent les importations de matériel moderne et empêchent d'ajuster le mode d'organisation du travail.

De même, il est essentiel d'instaurer un environnement susceptible de promouvoir des processus compétitifs, que Joseph Schumpeter qualifie « de destruction créatrice » — un environnement où les entreprises ont la possibilité et le désir de tester leurs idées, de s'évertuer à obtenir du succès et de prospérer ou d'échouer. Lorsque le climat de l'investissement est bon, les firmes peuvent plus facilement entrer sur le marché ou en sortir dans le cadre d'un processus qui favorise les gains de productivité et une croissance plus rapide. Les entrées nettes sur le marché expliquent parfois plus de 90 % des gains de productivité. Et les entreprises qui déclarent être confrontées à une forte pression de la concurrence ont au moins 50 % de chances de plus d'innover que celles qui s'estiment moins exposées à la concurrence.

Faire reculer la pauvreté

L'amélioration du climat de l'investissement est d'une importance cruciale pour la lutte contre la pauvreté. Ce rôle peut être compris de deux façons. Premièrement, au niveau global, il existe une corrélation étroite entre la croissance économique et le recul de la pauvreté.

Deuxièmement, les effets positifs d'un bon climat de l'investissement tiennent au fait qu'il améliore directement la vie des individus — dans la diversité de leurs activités.

Les travailleurs : L'étude de la Banque mondiale intitulée « La parole est aux pauvres » montre que, pour les pauvres, avoir un emploi, que ce soit en tant que travailleur indépendant ou en tant que salarié, représente le moyen le plus prometteur d'échapper à la pauvreté. Dans toutes les régions, le taux de chômage des jeunes est plus de deux fois plus élevé que le taux de chômage moyen de la population active. Dans beaucoup de pays en développement, plus de la moitié de la population travaille dans le secteur informel, où les conditions de travail peuvent laisser à désirer. La croissance démographique dans le monde en développement accroît encore la nécessité de créer rapidement de nouveaux emplois et des emplois de meilleure qualité dans ces pays. D'où viendront ces emplois ? Pour l'essentiel du secteur privé, qui représente plus de 90 % des emplois dans la plupart des pays, voire 95 % dans des pays tels que El Salvador et l'Inde. Lorsque les perspectives d'emploi deviennent plus favorables, les individus sont aussi davantage incités à investir pour améliorer leur niveau d'instruction et leurs qualifications, complétant ainsi les efforts déployés pour promouvoir le développement humain. Des entreprises plus productives, épaulées par un bon climat de l'investissement, peuvent en outre offrir des rémunérations plus élevées et investir davantage dans la formation.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les entrepreneurs : Des centaines de millions de pauvres gagnent leur vie en tant que micro entrepreneurs — qu'ils soient agriculteurs, marchands ambulants, travailleurs à domicile ou qu'ils exercent d'autres métiers —, la plupart du temps, dans le secteur informel. Les enquêtes menées pour ce Rapport montrent que les entreprises du secteur non structuré de l'économie se heurtent aux mêmes contraintes que les autres entreprises, et notamment aux problèmes que posent des droits de propriété incertains, la corruption, le manque de prévisibilité de la politique des pouvoirs publics et un accès restreint aux financements et aux services publics. La suppression de ces contraintes accroît les gains des micro entrepreneurs et leur permet de développer leurs activités. Lorsque le climat de l'investissement est bon, il incite aussi à rejoindre le secteur structuré.

Maîtriser un vaste programme d'action

Les politiques et comportements de pouvoirs publics qui façonnent le climat de l'investissement couvrent un vaste champ d'action, qui va des mesures d'application des contrats et de la réglementation de l'activité économique à la fourniture d'infrastructures et à la politique du marché du travail. Dans tous les domaines, l'action et le comportement de l'État peuvent influencer sur les opportunités de marché et les incitations des entreprises. Et il y a souvent des interactions entre les secteurs d'intervention de l'État, de sorte que les avancées dans un secteur sont parfois attribuables en partie aux progrès obtenus dans d'autres. Le programme d'action de l'État est donc vaste.

Mais le climat de l'investissement n'est jamais parfait, quel que soit le pays considéré. Et il n'est pas nécessaire d'atteindre la perfection dans l'un quelconque des éléments qui composent le climat de l'investissement pour obtenir une augmentation importante de la croissance ou faire régresser la pauvreté de façon substantielle. L'expérience montre qu'il est possible de faire des progrès en s'attaquant à des contraintes importantes de manière à mettre les entreprises en confiance pour qu'elles investissent — et en maintenant la dynamique du processus de réformes.

Les premières réformes économiques ont parfois été jugées comme des événements sans lendemain. Mais l'amélioration du climat de l'investissement implique un processus continu d'ajustement de l'action de l'État et un réglage fin des interventions dans un vaste domaine. C'est aussi vrai pour les pays riches aujourd'hui que pour les pays en développement. Les politiques poursuivies doivent faire l'objet d'un examen périodique pour tenir compte des changements intervenus dans la conduite des affaires, des progrès de la technologie et des enseignements tirés de l'expérience acquise. Michael Porter dit que les réformes dans ce domaine relèvent du marathon et non du sprint, mais il est même possible que cette comparaison ne donne pas la mesure de l'ampleur de la tâche.

Les données d'expérience internationales fournissent des indications sur les éléments essentiels du processus de réforme dans ce domaine : définir les priorités, gérer les réformes individuellement, maintenir la dynamique de l'action entreprise, et renforcer les capacités de l'appareil de l'État.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Maintenir la dynamique des réformes

Comme l'amélioration du climat de l'investissement est un processus plutôt qu'une action ponctuelle, de nombreux pays mettent en place des institutions spécialisées chargées d'apporter leur concours pour des tâches déterminées et de soutenir les progrès par des changements dans le gouvernement. Ces institutions peuvent remplir diverses fonctions, isolément ou en consultation avec les parties prenantes, coordination des politiques et examen plus systématique des contraintes qui pèsent sur le climat de l'investissement. La Lettonie, le Sénégal, la Turquie et le Vietnam donnent des exemples d'approches possibles. De nombreux pays mettent aussi en place des mécanismes pour examiner de façon plus systématique les nouvelles propositions touchant les politiques et la réglementation afin de s'assurer qu'elles n'introduisent pas de distorsions injustifiées. L'expérience de pays tels que le Mexique et la Corée du Sud est encourageante, mais une réelle volonté politique et des structures institutionnelles solides sont indispensables.

Renforcer les moyens d'action de l'État

Le renforcement des moyens d'action de l'État est l'élément central de toute stratégie visant à améliorer le climat de l'investissement. Le renforcement des capacités en matière de réglementation est souvent une priorité absolue. Les modèles classiques de renforcement des capacités sont complétés par des méthodes d'approche qui facilitent l'apprentissage par les pairs. La sous-traitance de certaines fonctions spécialisées est aussi utilisée pour renforcer les moyens d'action locaux — c'est une pratique courante, même dans les pays développés. Les gouvernements doivent aussi renforcer les moyens dont ils disposent pour suivre la performance du secteur privé de façon à pouvoir identifier les tendances de ce secteur et les problèmes qui surgissent, et à évaluer les effets de leurs politiques. L'amélioration des systèmes nationaux de statistiques est un élément important de l'action entreprise dans ce domaine.

En quoi la communauté internationale peut-elle intervenir utilement ?

Fournir une aide plus généreuse et plus efficace

La communauté internationale fournit depuis longtemps une aide au développement pour soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures visant à améliorer le climat de l'investissement. Les entreprises bénéficient elles aussi d'un soutien direct substantiel. Mais il est possible de faire plus dans ces deux domaines.

L'aide au développement affectée à l'amélioration du climat de l'investissement.

Le quart à peu près de l'aide publique au développement, soit 21 milliards de dollars par an environ, est consacré aux mesures destinées améliorer le climat de l'investissement, la plus grande partie étant directement affectée au développement de l'infrastructure. L'assistance technique peut être l'un des moyens les plus efficaces d'aider les pays à améliorer le climat de l'investissement, mais elle ne représente que 13 % de l'assistance apportée à ce titre. Il est possible d'augmenter cette aide et d'en accroître l'efficacité. Pour améliorer l'efficacité de

POLITIQUE ECONOMIQUE

l'aide, il faut restreindre la place des méthodes d'approche fondées sur l'offre et faire de plus grands efforts pour s'assurer que les solutions préconisées tiennent compte des réalités locales. Les programmes d'assistance technique financés par plusieurs bailleurs de fonds jouent un rôle croissant dans plusieurs domaines qui intéressent la politique du climat de l'investissement. Ils permettent en outre de mobiliser des ressources et des compétences dans des secteurs spécialisés et d'améliorer l'efficacité globale de l'aide.

Soutien fourni directement aux entreprises et aux transactions.

Si elle est bien conçue, cette aide peut compléter les dispositions prises pour améliorer le climat de l'investissement. L'aide au développement apportée pour soutenir les petites entreprises via l'octroi de lignes de crédit et le renforcement des capacités représente un montant à peine plus important que la valeur de l'assistance technique fournie pour améliorer le climat de l'investissement. Toutefois, le bilan de ces mesures est inégal et l'application des directives suggérées pour les interventions sélectives des pouvoirs publics serait une bonne chose. Les pays développés et les organismes internationaux fournissent environ 26 milliards de dollars par an sous forme de prêts non concessionnels ou de garanties pour faciliter certaines transactions. Bien que ce type de soutien n'entre pas dans l'aide au développement, il serait possible de renforcer son impact sur le développement en mettant davantage l'accent sur la contribution que ces transactions apportent à la création de marchés plus transparents et plus compétitifs.

Faire avancer l'important programme d'action relatif au savoir

Les nouvelles sources de données du genre de celles sur lesquelles s'appuie ce Rapport permettent de mieux comprendre les éléments qui sont à la base de la croissance et du recul de la pauvreté. Mais un programme d'action de longue haleine doit être mis en oeuvre pour élargir et approfondir cette compréhension afin de pouvoir offrir des conseils aux gouvernants. Il faut en particulier établir un nombre plus important d'indicateurs objectifs du climat de l'investissement et effectuer des analyses systématiques des expériences des pays afin de pouvoir tirer les enseignements qui s'en dégagent.

Avec un travail collectif sur ces questions, la communauté internationale peut contribuer à instaurer un meilleur climat de l'investissement dans les pays en développement et contribuer de la sorte à faire de cette planète un monde plus soucieux de l'intégration des laissés-pour-compte, plus équilibré et plus pacifique.

Bank Al-Maghrib : Les credo de M. Jouahri

Afifa Dassouli, La Nouvelle Tribune du 27 Janvier 2005

Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib, a réuni mardi dernier pas moins de 40 journalistes, à Rabat, pour une large mise au point tant sur les réformes qu'il a menées depuis son arrivée à la direction de la Banque centrale que sur la politique monétaire engagée. En effet, deux nouvelles lois fondamentales encadrent son action, actuelle et à venir, la loi bancaire et celle sur les nouveaux statuts de BAM tandis qu'une réorganisation interne a dû être menée en profondeur pour réaliser ces différentes missions dans les meilleures conditions possibles. Car l'objectif de M. Jouahri est de faciliter le financement de l'économie par une politique monétaire plus directive et un système bancaire plus solide. Dans cet esprit, le gouverneur de Bank Al-Maghrib a rappelé les enseignements tirés des crises financières internationales comme celle de 1997 en Asie, la grave crise bancaire au Japon qui dure depuis 10 ans, celle qui a touché l'Argentine en 1998-1999 et celles au niveau de l'Europe, de moindre ampleur certes, mais non négligeables. De même qu'il a déploré les scandales financiers les plus médiatisés, tels celui d'ENRON ou encore Parmalat, en Italie. Dans un tel contexte, les responsables des banques centrales se doivent désormais d'exiger des principes de bonne gouvernance, de transparence financière, des règles de langues comptables internationales et des modalités de gestion strictes.

C'est pourquoi, estime M. Jouahri, il faut renforcer l'indépendance des organes de contrôle que sont les banques centrales pour que la pression du politique ne puisse pas entamer leur responsabilité. Ainsi, plus de 90 Etats dans le monde se sont mis sous le programme du FSAC qui sont des programmes d'évaluation des secteurs financiers de ces pays..

Le Maroc est soumis à ce programme d'évaluation du secteur financier, depuis deux ans. Cela implique qu'on veut imposer à travers le monde une lecture unique des bilans des banques, les mêmes principes d'élaboration de l'information financière et imposer que les organes de régulation soient indépendants.

M. Jouahri, depuis son arrivée à la tête de BAM, n'a eu de cesse de faire évoluer l'organisation interne de la banque centrale pour accompagner le choix du Maroc de s'ouvrir et s'intégrer à l'économie mondiale. D'autant que le Maroc a signé des accords d'associations ou de libre échange avec nombre de pays, et notamment ceux du pourtour méditerranéen où le volet financier est présent.

C'est d'ailleurs pour cela qu'on a vu s'enclencher un mouvement de concentration dans le secteur bancaire marocain et dans celui des assurances.

Les nouveaux statuts de BAM prônent donc l'indépendance réelle de la banque centrale dans le cadre de l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique monétaire et lui fixent un objectif clair, celui de la stabilité des prix. Cette indépendance se traduit dans les faits parce que le conseil de la banque aura pleine autonomie pour choisir les compétences requises pour siéger en son sein, sans exclusive. Mais pour le gouverneur de la banque d'Etat précise "cette indépendance ne veut pas dire absence de dialogue, bien au contraire. Le dialogue sera renforcé avec tous les partenaires, qu'il s'agisse de membres du gouvernement, (le Directeur du Trésor et le Ministre des Finances sont membres du conseil), de partenaires économiques à travers leurs

BANQUE

représentations (fédérations de la CGEM) et de la presse qui a la responsabilité de relayer l'information. De même, la loi prévoit que le gouverneur peut être entendu par les commissions du parlement". L'indépendance de la banque se traduit aussi par l'interdiction de tout concours au Trésor. En contrepartie de cette indépendance, les décisions du conseil de la banque doivent faire systématiquement l'objet de communiqués et les audits des comptes de la banque seront faits par des experts extérieurs qui relèvent des instances du conseil d'administration et non plus par les fonctionnaires de la banque.

Le second texte fondamental, la loi bancaire, préconise que BAM doit étendre son contrôle à des établissements qui n'étaient pas dans son champ d'action et qu'elle a la responsabilité de superviser, de contrôler et de suivre l'ensemble des systèmes de paiements. C'est ainsi que la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Poste, le micro crédit et la Caisse Centrale de Garantie passent sous sa tutelle. Les missions de la banque deviennent plus larges, mais aussi plus complexes. La loi bancaire instaure également une coordination entre les différents organes de contrôle et de régulation par la création d'un organe qui réunit la Direction des Assurances, le CDVM, l'Office des Changes. Les contreparties ou devoirs de la banque centrale prévus par la loi bancaire sont stricts. En effet, celle-ci ne peut plus participer au capital ni aux instances de gestion et de direction des établissements qu'elle contrôle et doit s'en retirer dans un délai maximum de trois ans. Et même s'il n'est pas exigé de sortir des établissements extérieurs, le gouverneur dit vouloir le faire. BAM doit d'ailleurs produire un rapport annuel sur le contrôle de l'activité bancaire et financière. De plus, BAM reçoit dans le cadre de la loi en question, la responsabilité de superviser, de contrôler et de suivre l'ensemble des systèmes de paiements, la lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme mais aussi la mise en place d'un instrument de modernisation du financement de l'économie.

L'outil de la réforme

L'organisation de la banque a dû s'adapter à son nouveau statut par une réorganisation interne qui s'est basée sur l'élaboration d'un plan stratégique sur 3 ans lequel définit pour les années à venir 11 métiers. Les grandes orientations, la programmation à court et moyen terme ont été définies avec l'ensemble de l'encadrement de la banque, responsable de leur réalisation. La banque a été dotée d'un nouvel organigramme. La maîtrise et la prévention des risques ont été tout particulièrement renforcées, avec la détermination d'une cartographie des risques y compris le risque manager. De même que les relations avec les entreprises, puisque BAM gère pour le compte du système bancaire, un certain nombre de centrales des engagements, des risques de paiements et bientôt celle des bilans et aussi le contrôle des banques en mettant l'accent sur la prévention des risques avec l'aide de ces dernières qui doivent accentuer leur vigilance.

En ce qui concerne la politique monétaire, M.Jouahri considère qu'elle ne peut pas se décliner toute seule abstraction faite de ce que peut être la politique budgétaire ou le régime de change. Normalement, ce sont les trois volets d'une même politique. Donc la politique monétaire est d'autant plus facile à décliner que la budgétaire et le régime de change sont cohérents. Toutefois, depuis deux ans, le gouverneur de BAM, a transformé la politique monétaire en un instrument de réglage de l'économie, dans le cadre de la stabilité des prix. Car, selon lui, « La maîtrise des prix étant un élément de compétitivité important de l'économie, laquelle est un instrument de soutien de l'activité économique du pays ». C'est dans ce sens que BAM a fixé des

BANQUE

normes monétaires pour la première fois, en 2003. Une cellule sera dédiée à la recherche et la modélisation du comportement des prix pour avoir notre propre appréciation. De même que BAM va renforcer ses représentations régionales pour jauger de l'appréciation de l'évolution économique en vue d'une meilleure évaluation de la conjoncture trimestrielle. Sur le plan opérationnel, BAM a fait des swaps en 2003, introduit en 2004 la facilité de dépôts, la période pour les reprises de liquidité et, en 2005, annonce une clarification des différents taux et lignes d'interventions de façon à ce que la gestion des trésoreries et la situation du marché monétaire puissent disposer d'une meilleure visibilité.

Concernant la situation de surliquidité, M. Jouahri a, tenu à en expliquer la provenance, les conséquences et les conditions de son absorption. Elle provient de l'apport des privatisations, des MRE et du tourisme, se traduit par des apports en devises qui confortent les avoirs extérieurs lesquels traduisent dix mois des besoins du pays. La situation est certes excédentaire, mais BAM la gère par des reprises de liquidités, des facilités de dépôts automatiques rémunérées qui lui ont coûté en 2004, 700 millions de dirhams. L'objectif de la banque centrale étant de concilier ces impératifs sans décourager l'épargne sachant que la surliquidité pèse à la baisse sur les taux d'intérêts et décourage de ce fait l'épargne. D'une autre façon, pour limiter les excédents de liquidités, M. Jouahri a aussi demandé à l'Etat et aux établissements publics, de rembourser par anticipation les crédits qui sont à des taux élevés pour utiliser les devises de même qu'il a incité Altadis et Vivendi à financer une partie de leurs acquisitions d'actifs dans le cadre de la privatisation, par des crédits locaux. Mais M. Jouahri est conscient que c'est le financement de la croissance économique qui constitue la solution idéale à l'absorption des surliquidités. C'est pourquoi, il faut espérer que toutes les mesures qui sont prises par ailleurs pour la mise à niveau des entreprises et l'investissement des grands travaux prendront le relais de sa politique. De même qu'il insiste sur le fait que les effets d'une politique monétaire doivent être diffusés. Par exemple la baisse des taux ne bénéficie pas à toutes les entreprises certaines continuent à être financées à des taux à deux chiffres. Les entreprises doivent elles-mêmes jouer le jeu de la transparence pour bénéficier de financements adéquats à leurs besoins.

Par ailleurs, le Wali estime qu'il n'est pas possible de faire du financement de l'économie sans un système bancaire solide, d'où la nécessité d'une maîtrise des risques, de tous les risques tant ceux de crédits mais également les opérationnels. De même que le profil de risque doit être individualisé, que la transparence financière des données transmises à BAM par le système financier doit être totale et que la discipline financière continue. Ainsi, il déplore que parfois les conditions accordées à la clientèle risquent de fragiliser les banques quant elles ne tiennent pas compte des coûts moyens des ressources, des risques et la rentabilité des capitaux. Et donc le dispositif de supervision doit être conforme à celui de Bâle pour éviter les crises. D'ailleurs, les plans de réforme des établissements bancaires publics viennent d'être révisés en plein parcours pour s'assurer que le risque de l'Etat ne se transfère pas aux établissements publics, l'objectif étant que le financement de l'économie puisse se baser sur un secteur bancaire sain au point d'être compétitif vis à vis de l'extérieur.

Enfin, les relations des banques avec la clientèle sont également aussi l'une des préoccupations du gouverneur de Bank Al-Maghrib. La loi bancaire prévoit des points qui régissent la relation des

BANQUE

comptes d'établissement de conventions de compte, d'affichage des conditions bancaires appliquées à la clientèle et l'interdiction de la rupture abusive de crédits. D'autre part, selon un principe valable depuis le milieu des années 70, n'y avait pas de rémunérations des dépôts à vue ni en contrepartie de paiement des services bancaires de caisse courants ou octroi de chèques. Or, de plus en plus, les banques préfèrent rémunérer les dépôts et facturer les services qui induisent pour elles un coût. BAM a engagé une réflexion dans ce sens que chaque banque opte pour une solution qui ne soit pas générale et préfère mettre en place des règles claires avant que chacune ne décide de sa politique en la matière. Dans la même optique de défense du client, BAM travaille activement sur ces problèmes avec le GPBM, et vient notamment de demander que les délais de recouvrement des valeurs d'encaissement soient raccourcis. Parallèlement, BAM assiste les banques car elle est consciente des problèmes posés par la défaillance des clients et travaille avec le ministère de la justice sur l'intervention rapide des tribunaux et l'examen de près des règlements judiciaires abusifs pour éviter qu'ils ne traduisent la soustraction de la clientèle à ses obligations vis à vis des banques.

Ce sont donc des credo forts et pertinents que le Wali de Bank Al-Maghrib a déclinés devant la presse. Des convictions, des principes d'actions et des mesures qui traduisent son engagement total pour renforcer le système bancaire et mettre à la disposition du pays les moyens de financements de l'économie les plus sophistiqués, les plus transparents et les plus sécurisés pour accompagner et assurer l'ouverture et le développement du pays.

« Le Trésor a la responsabilité de maîtriser son train de vie »

Entretien avec Zouhair Chorfi

Finances News Hebdo du 24-02-2005

La nouvelle loi bancaire n'a pas manqué d'apporter des changements au niveau du microcosme financier du Maroc, pour plus d'éclaircissements, finances news hebdo s'est entretenu avec Zouhair Chorfi, directeur du Trésor public

Finances News Hebdo. : Les nouvelles prérogatives de Bank Al Maghrib et sa prétention à plus d'autonomie seraient-elles en mesure d'assurer la transparence et la fiabilité des comptes des établissements de crédit ?

Zouhair Chorfi : Parallèlement à la modification des textes, BAM est en train de s'outiller et se doter des moyens nécessaires du point de vue humain et logistique pour être en situation de mener à bien sa nouvelle mission. Je pense qu'elle a l'expertise et le savoir-faire nécessaires pour remplir sa mission envers les établissements de crédit. Je ne pense pas que nous ayons aujourd'hui des problèmes de transparence.

FNH. : La nouvelle loi bancaire n'a-t-elle pas aussi pour objectif de baliser le terrain avant l'entrée en vigueur de Bâle II ?

Z.C. : Nous aurions pu imaginer Bâle II sans une nouvelle loi bancaire. Le hasard du calendrier a voulu que le débat parlementaire sur la loi bancaire coïncide avec les travaux sur Bâle II.

Demain, à l'horizon 2005-2006, le Trésor sera aussi en situation d'être un acteur financier sur le marché interbancaire en plaçant ses excédents de trésorerie auprès des autres banques.

Ceci étant, avant Bâle II, il y avait les recommandations du Comité de Bâle qui étaient importantes.

Et ces recommandations ont été une forte source d'inspiration pour l'établissement de la loi bancaire. De cette manière, l'on peut dire que, dans cette dynamique, la loi bancaire est une étape en vue de soumettre, à un moment ou à un autre, nos banques aux normes édictées par Bâle II. C'est une préparation, effectivement !

FNH : Pensez-vous que le Trésor public risque désormais d'être soumis aux mêmes règles applicables aux autres opérateurs financiers ?

Z.C. : A vrai dire, la norme internationale est bien celle-ci : le Trésor, en tant qu'acteur économique, a la responsabilité de maîtriser son train de vie et d'avoir des dépenses en adéquation avec ses recettes. Ceci étant, il se peut qu'il y ait un écart.

Un besoin de financement. À partir de ce moment, le Trésor doit s'endetter. Il est normal que le Trésor s'endette aux conditions du marché. Ça nous obligera à plus de discipline. Le fait que nous n'ayons plus un accès direct à la Banque Centrale nous obligera à davantage de discipline et de rigueur budgétaire, ce qui est par ailleurs l'objectif recherché. Cet objectif vise à son tour la maîtrise de l'endettement public, la réduction des charges et la possibilité de dégager des espaces budgétaires pour renforcer l'investissement et les dépenses sociales. Tout cela est logique. Une question se pose toutefois : est-ce que nous aurons des difficultés ?

BANQUE

Je ne pense pas, parce qu'effectivement, aujourd'hui, le marché financier marocain s'est suffisamment développé avec une gamme de produits très large. Aujourd'hui, le Trésor se finance sur des échéances qui vont de 13 semaines à 20 ans. Il y a encore deux années, il n'y avait pas de ressources sur les 20 ans et il n'y avait entre temps qu'une émission trimestrielle, alors qu'aujourd'hui elle est devenue mensuelle.

En 2004, nous avons mobilisé plus de 3 milliards de DH sur 20 ans. Donc, les produits se diversifient, se développent, la liquidité est là.

C'est uniquement par précaution que nous avons voulu laisser cette fenêtre ouverte, au cas où à un moment ou à un autre, il y aurait une raréfaction des ressources sur le marché et que les banques ne répondent pas à notre demande. Nous aurions toujours la possibilité de recourir à la Banque Centrale; mais aux conditions du marché, avec la responsabilité de nous désengager au plus vite dès que les conditions du marché le permettent et que nous pourrions nous endetter. Nous ne pouvons plus nous permettre le luxe de garder le financement de la Banque Centrale et de ne pas recourir aux banques.

FNH : Quelle est la prochaine étape pour le Trésor ?

Z.C. : La prochaine étape de cette réforme, une fois les statuts de la Banque Centrale modifiés, est que le Trésor devienne aussi un acteur sur le marché. Il est aujourd'hui le seul acteur financier qui, lorsqu'il a des excédents, ne les place pas. Demain, à l'horizon 2005-2006, le Trésor sera aussi en situation d'être un acteur financier sur le marché interbancaire en plaçant ses excédents de trésorerie auprès des autres banques.

FNH : A la lumière de la nouvelle loi bancaire, comment concilier l'exigence de vigilance de la part des banques et le droit d'accès des PME aux sources de financement ?

L'objectif est d'aider la PME à se financer. Encore faut-il que cette PME fasse les efforts nécessaires pour gagner en accessibilité. Je veux dire par là qu'une PME qui n'est pas transparente ne peut reprocher à la banque de ne pas la financer. Recourir à un crédit suppose une transparence, des états financiers audités, une projection dans l'avenir pour indiquer qu'il y a une capacité de remboursement d'un prêt, et cela suppose aussi un certain nombre de préalables.

Autant les banquiers doivent faire un effort pour faciliter l'accès aux crédits, autant il est clair qu'en bonne partie, la balle est dans le camp de la PME qui doit faire sa mise à niveau.

Les trajectoires vers l'e-administration: le cas de la gestion interne

Extrait de « Les clés de l'e-administration », D. GERBOD et F. Paquet, ED.EMS, 2001

Pour la Gestion Interne de l'e-Administration, nous distinguons deux points d'équilibre :

- La Comptabilité et la gestion de la dépense.
- La « e- Gestion ».

■ De la comptabilité publique à la gestion publique

La Comptabilité publique naît d'une obligation réglementaire voter un budget, l'exécuter en conformité avec la loi, et enfin produire un certain nombre d'états justificatifs du bon usage des fonds publics.

Le respect des règlements a longtemps été le fil directeur des projets de gestion privilégiant cet aspect à l'usage de pratiques plus adaptées à une vision économique.

On a ainsi vu le développement de solutions dites sectorielles ou de niche qui étaient conçues pour automatiser les règlements, servant ainsi de garde fou aux agents dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes. Ces solutions ont absorbé toute l'énergie disponible des éditeurs et concepteurs, délaissant les perspectives d'amélioration de la gestion.

Améliorer la gestion c'est offrir des outils au-delà du système comptable permettant de gérer son métier. On trouvera principalement, et toujours par rapport à l'interne de l'entreprise

- Les projets et opérations.
- La gestion de dossiers.
- Les achats pour sa partie interne.
- La gestion patrimoniale.
- La gestion des ressources humaines.
- La gestion documentaire.
- La gestion technique.

Cette évolution est complexe car le paradigme réglementaire est fort et qu'au cours des années, un enlèvement des esprits c'est produit par la multiplication des instructions et notes d'application qui ont essayé de cadrer et d'expliquer ces règlements. Aujourd'hui plus personne n'ose, et les « affaires », scandales politiques renforcent cette tendance, promouvoir des nouveaux principes qui risqueraient de ne pas être conformes. Il est nécessaire aujourd'hui de revenir aux concepts de base qui sont généralement clairs, afin de rebâtir des systèmes d'information et arrêter l'automatisation des processus réglementaires.

Si on examine les logiciels actuels (sectoriels ou spécifiques), on est en fait bien surpris des carences réglementaires. Bien sûr les cahiers des charges spécifient le nécessaire respect de la réglementation, mais dans les faits c'est souvent le logiciel et son interprétation des textes qui finit par faire jurisprudence et structure les modes opératoires.

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

Un Progiciel de Gestion Intégré permet finalement de mieux répondre à l'esprit de la loi. Il possède en effet des fonctions d'audit et de traçabilité puissantes qui vont permettre de justifier du bon usage des fonds publics et du respect réglementaire.

Les freins sont nombreux

- Qui en prend la responsabilité?
- Quelle en est la nécessité?
- Quels en sont les bénéfiques'?
- Quelle justification financière ?
- Quelle acceptation par les utilisateurs?
- Quels en sont les risques ?

La responsabilité de ces choix concerne le management. Ce n'est jamais une décision de l'informatique ou d'une direction fonctionnelle. L'informatique y perd du pouvoir par un transfert du développement vers un paramétrage du ressort des utilisateurs. Les directions fonctionnelles ne voient qu'une partie des enjeux et privilégieront des solutions parcellaires.

La nécessité est bien souvent économique et technique. Les systèmes en place deviennent complexes à maintenir, les solutions de niche disparaissent et l'intégration de l'ensemble devient de plus en plus incertaine. Le PGI devient alors «la solution » puisqu'il permet l'intégration, l'élargissement fonctionnel et un apport de connaissance de l'extérieur.

Le bénéfice c'est certainement de pouvoir repenser les processus administratifs, de pouvoir réfléchir aux événements eux-mêmes plutôt qu'à leur comptabilisation, de se focaliser sur la finalité et non sur le réglementaire. L'élargissement fonctionnel est immédiat, il permet d'apporter aux opérationnels des services nouveaux.

La justification financière est plus complexe. Un PGI couvre des champs fonctionnels que l'administration met des années à tenter de couvrir. Sa mise en place génère des coûts initiaux importants dont la tentation d'étalement génère des surcoûts d'intégration « jetables ». Il est rentable par ses effets novateurs sur les processus et par la cohérence apportée. Il l'est également au regard des évolutions techniques qu'il intègre au fil du temps.

L'acceptation par les utilisateurs est surtout une question de conduite de changement. Ce sont souvent les applications qui forgent les modes opératoires et qui font peu à peu perdre de vue les objectifs fondamentaux. Mettre en place une solution PGI c'est bousculer ces usages, redéfinir les flux internes, supprimer des tâches voire des métiers. Le projet de Gestion Intégrée doit donc être fortement accompagné en amont et en aval afin d'assurer le bon fonctionnement des nouveaux processus et leur compréhension.

Les risques existent et les échecs rencontrés par certaines sociétés en sont la preuve. Mais à chaque fois, ce n'est pas la solution informatique qui est en cause mais bien souvent la gestion du projet, la communication, la compréhension des potentialités et des limites et surtout la lucidité des décideurs sur les enjeux. La tentation de refaire ce que font

les solutions spécifiques où sectorielles avec un PGI est une des raisons de ces échecs.

■ De la gestion publique à la « e- gestion »

L'e- gestion c'est la re-conception de son système interne en rapport avec les objectifs opérationnels externes et internes.

Il s'agit de remonter aux processus client et fournisseur ou plus généralement « métier » pour en déduire les services que peuvent apporter le système d'information en terme de communication, d'échange de données ou de transaction. Le e- business passe par une refonte des processus de l'organisation.

Les applications de la e- gestion sont aussi basées sur la mise en place de technologies, Internez, EIP (Entreprise Intégration Portal) et de type EAI (Entreprise Application Intégration). Le PGI, quand il est présent, est plus vu comme un moteur d'intégration des données et des flux que comme l'outil à disposition des services. L'EAI permet de modéliser et de gérer des échanges de données dans l'organisation. Trop longtemps les systèmes d'information ont été vus comme une suite d'applications indépendantes automatisant les tâches quotidiennes et échangeant entre elles et avec l'extérieur au travers de documents et de fichiers plats dans le meilleur des cas. L'EAI positionne chaque application dans son mode de relation avec le reste de l'entreprise

- Quelles sont les informations que je peux mettre à disposition des autres ?
- Quelles sont celles qui m'intéressent ?

Les outils permettent ensuite de modéliser l'ensemble en définissant des fonctions proches de celles des messageries électroniques listes de diffusion (push), abonnement (pull) et transcodages.

L'EAI permet également de constituer une étape intermédiaire entre un système morcelé et un PGI. Il en est le complément naturel. La mise en place de tels systèmes est difficile, car comme dans la mise en place d'un PGI, elle oblige à avoir une vision globale et transversale du système d'information. Ce doit être un projet à part entière, au même titre que la mise en place d'un PGI. Il devient vital dans le e - business, car il est le garant de la cohérence, de l'intégrité des flux (perte d'information, doublonnages), permet l'audit et enfin s'adapte aux changements d'organisation et facilite la mise en place de nouveaux composants.

L'Intrant (ou l'EIP) permet quant à lui de déconcentrer les processus dans l'organisation. Il ramène à la source, la saisie de l'information (notes de frais, demandes d'achats, réservation de ressources, validation éditoriale...) en assurant ainsi une plus grande fiabilité et rapidité dans le traitement. Pour être efficaces ces applications doivent être totalement intégrées au système de gestion : catalogues, données budgétaires, sécurité, référentiels. Elles doivent offrir des interfaces très simples de type WEB, qui en permettent l'usage occasionnel. Enfin, elles doivent intégrer un workflow.

L'Internet permet d'ouvrir son système interne à l'extérieur. De façon analogue à l'Intrant pour l'interne, un fournisseur pourra effectuer des opérations simples

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

directement : confirmation de commande, consultation des paiements, saisie d'une demande de subvention, dépôt de pièces justificatives. Le système d'information devient un espace collaboratif, la partie interne régulant et traçant les flux.

Ce stade est difficile à atteindre en raison des impacts forts sur l'organisation (changement des métiers), la sécurité (perméabilité du système de gestion), les applications coeur de métier (reconception).

Zéro papier : la démarche qualité

Mehdi Gharsallah, Revue Archimag n° 178, octobre 2004

Depuis sa naissance, la Ged et ses pionniers nous promettaient un avenir sans papier. Les technologies arrivées aujourd'hui à maturité ont-elles rempli leur objectif ? Les professionnels témoignent.

Depuis une vingtaine d'années, le "zéro papier" est pour demain. « La technologie va évoluer » dit-on, « les mentalités vont changer », « la nouvelle loi va tout chambouler »... Bien, bien !, et vingt ans plus tard, qu'entend-on ? Sensiblement la même chose. Mais cette fois-ci, il paraît que c'est sûr, le "zéro papier", c'est pour demain ! Le pragmatisme étant dans ce domaine de rigueur, observons ce qui se pratique aujourd'hui et quelle analyse font les professionnels de ce secteur qui reste d'avenir.

Un mythe technologique de plus

Mais finalement, de quoi s'agit-il ? Si l'on entend par "zéro papier" la fin du support papier, l'immense majorité des professionnels s'accordent à dire qu'il s'agit d'un mythe technologique comme il en existe parfois. Quelques utopistes y croient encore, qui devaient aussi croire qu'Internet réduirait la fracture Nord-Sud. Pour les pragmatiques, ce "zéro papier" fait partie d'une démarche qualité qui consiste à systématiquement dématérialiser les échanges et à supprimer tout document papier lorsque cela est possible.

Pour optimiser les process en interne mais également avec les clients et fournisseurs, les entreprises se sont fixées dans les années 80 le "zéro défaut", "zéro délai", "zéro stock", "zéro panne" et le fameux "zéro papier". Aujourd'hui, la dématérialisation des échanges et de certaines procédures est possible mais il ne semble pas qu'il y ait moins de papier. De fait, si les chiffres de ventes de scanners, de logiciels de Ged ou le nombre d'e-mails échangés sont de bons indicateurs du passage vers le "zéro papier", il faut aussi prendre en compte les chiffres d'achat d'imprimantes et ceux de production de pâte à papier.

Toujours plus de papier

En France, la production industrielle de pâte à papier bat tous les records de production avec une croissance vertigineuse depuis la moitié de l'année 2003.

Parallèlement, les ventes de scanners augmentent, les ventes d'imprimantes aussi et le nombre de documents électroniques (y compris les e-mails) explose littéralement. Pour Roland Tripart, directeur associé d'I-com (informatisation de catalogues), l'explication est surprenante mais simple : « La dématérialisation des contenus a un effet pervers d'augmentation du nombre d'impressions. Avec l'arrivée de l'e-mail, nous avons observé une augmentation de 40 % de consommation de papier dans les entreprises ». A ce stade de l'enquête, il semble donc que le "zéro papier" reste un mythe s'il génère lui-même sa propre quantité de papier. Pour Luc Hollande, directeur général de l'éditeur Hummingbird France,

c' est justement « l'explosion des coûts de reproduction, plus que les coûts de papier, qui pousse les entreprises vers le "zéro papier". L'objectif n'est pas d'arriver au "zéro papier" mais de réduire les coûts ». Cette idée est d'ailleurs de plus en plus répandue, semble-t-il. Le "zéro papier" n'est pas un objectif, c'est une conséquence. Le souhait de faire évoluer les méthodes de travail et d'augmenter la qualité des produits et des prestations passe entre autres par la personnalisation des offres, le travail en flux, l'internationalisation, le e-commerce, le contrôle. Le support papier, figé par nature, est un frein à ces évolutions. Chez certains, il semblerait même que l'argument du contrôle soit un véritable moteur, plus motivant encore que la réduction des coûts et délais et l'augmentation de la qualité. « Pourquoi croyez-vous que le fisc incite les gens à faire leurs déclarations en ligne ? C'est parce qu'en réduisant les temps de traitement, il devient possible d'augmenter les contrôles », affirme Luc Hollande.

L'Etat montre l'exemple

Il est vrai que sur ce thème, l'Etat est moteur. De la déclaration au paiement de l'impôt en ligne (+ 66 %, en 2004), ou à la dématérialisation des appels d'offres publics prévue pour janvier 2005, il est non seulement moteur dans l'évolution des méthodes de travail mais sait aussi faire pression sur les organismes privés. Le traitement de la TVA est aujourd'hui entièrement dématérialisé et, comme le fait remarquer Roland Tripard, les organismes publics font pression pour que leurs prestataires mettent en place des extranets pour gérer leurs projets ». En son sein même, l'Etat, en dématérialisant le Journal Officiel, devrait réaliser une économie par an de 800 tonnes de papier sur les 2 000 actuelles. Côté législatif, c'est toujours la loi du 13 mars 2000 et ses décrets d'application qui font foi. Mais certaines professions, comme les tiers archiveurs, ont de beaux jours devant elles depuis la loi concernant la signature électronique parue mi-2003. Parmi ces tiers archiveurs, Charles du Boulay, directeur de CDC Zantaz explique qu'« en 2000, la proportion de documents dématérialisés était de 30 %. Les estimations pour 2007 sont de 80 % ! Parallèlement à cela, le nombre de documents créés en général est multiplié par huit. Cela signifie que, d'une part, la production de pâte à papier va continuer de croître mais, d'autre part, pas autant que la dématérialisation. Dans notre métier de tiers archiveurs, nous avons pu observer une hausse de 20 à 30 % du nombre de documents électroniques que nous confient nos clients ».

Pour ces entreprises, les objectifs sont multiples mais il est clair que l'argument de la réduction des coûts est décisif, bien plus que celui, contestable, de la sauvegarde de l'environnement. « Une étude BVA de 2002 estime qu'une facture coûte environ 26 euros et que sa dématérialisation engendre près de 50% de réduction, explique Charles du Boulay.

Il semble donc que plusieurs tendances se dessinent. D'un côté, tous les professionnels sont d'accord pour dire que les processus de travail vont être de plus en plus dématérialisés même si certains prévoient un léger ralentissement du marché d'ici trois à quatre ans dû à sa maturité. De l'autre, il semble rapide d'en déduire une réduction du papier. « Pour moi le "zéro papier" est un mythe car il va de même valoriser le papier en le rendant rare », affirme Roland Tripard.

Le seul point sur lequel tous les professionnels interrogés s'accordent : le passage au "zéro papier" n'est pas une affaire de technique mais bien de conduite du changement.

Départ volontaire de la Fonction publique : Un autre son de cloche

Mohamed Chiguer

Al BAYANE (3/4/2005)

Pourquoi le gouvernement a décidé d'anticiper le départ à la retraite des seniors de la fonction publique ? La réponse est quasi unanime : parce que les dépenses de fonctionnement du gouvernement pèsent lourdement sur le Budget et constituent une contrainte majeure pour promouvoir l'investissement public tout en maîtrisant le déficit budgétaire. Qui dit dépenses de fonctionnement, dit automatiquement masse salariale de la fonction publique. Celle-ci intervient d'ailleurs pour 58,41% du total de ces dépenses au titre de l'année 2005. Pour mieux saisir le poids de cette masse on la rapporte au Produit intérieur brut (PIB).

Déjà, à ce niveau, des questions s'imposent : Pourquoi on rapporte cette masse au PIB au prix constant et non au prix courant ou au Revenu national ? Quel est l'impact de la réduction de cette masse sur le PIB ? Faut-il rappeler que la croissance au Maroc est tirée par la consommation interne ? En d'autres termes, la richesse du pays que traduit le PIB est générée pour une partie par la masse salariale des fonctionnaires. Pourquoi la masse salariale brute et non la masse salariale nette d'impôt ? Faut-il rappeler que les fonctionnaires contribuent aux recettes budgétaires puisqu'ils sont soumis à l'IGR et supportent la TVA et d'autres taxes sur la consommation ainsi que sur l'épargne ?

Que de pressions sur le salaire

Nous ne le répéterons jamais assez, le fonctionnaire est une caisse de sécurité sociale ambulante. Son salaire fait l'objet d'une redistribution sous forme de «pensions» pour ses parents âgés, «d'allocations de chômage» pour ses frères et soeurs en chômage. Ne faut-il pas corriger la masse salariale des fonctionnaires en défalquant les dépenses qu'aurait dû supporter l'Etat comme c'est le cas dans des pays comme la France ?

Ces questions d'ordre méthodologiques dissimulent en fait des préoccupations idéologiques que nous avons consciemment évacué en admettant, pour les besoins de l'analyse, que le ratio ou l'indicateur masse salariale sur PIB est pertinent. Faut-il contredire le FMI qui détient la science infuse ?

Cet indicateur est révélateur d'une situation contraignante. La masse salariale représente 11 à 13% du PIB, selon les années et en fonction de l'évolution de la croissance. Elle dépasse même 14% si on tient compte de certains réajustements. Puisque l'appréciation de la masse salariale se fait par rapport au PIB, poussons la logique jusqu'au bout. Prenons le total de la masse salariale publique et privée et rapportons là au PIB. Il est certain que nous serions effarés. Les salaires interviendraient pour une part importante dans le PIB. Dans ce cas que faut-il faire : réduire les salaires ou généraliser les départs volontaires ? Faut-il voire dans la masse salariale distribuée à l'échelle nationale un handicap à la relance de l'investissement ? Le Capital a trouvé une solution beaucoup plus intelligente pour agir sur les charges du personnel.

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

Il s¹est fixé comme objectif l¹amélioration de la productivité du travail qui revient, en terme plus simple, à l¹augmentation du rendement du travail. Celle-ci peut se réaliser par des restructurations qui consistent à moderniser l¹outil de production et à réadapter l¹organisation du travail non pas par une «organisation scientifique du travail» mais par une «organisation technologique du travail». Cette démarche aboutit finalement au dégraissage et souvent à une croissance du PIB (ou de richesse) accompagnée d¹une hausse du chômage.

Ainsi, l¹Etat et le Privé convergent même si l¹objectif n¹est pas le même. Cette convergence risque, dans le contexte actuel, d¹aggraver davantage le chômage.

La réduction de l¹indicateur masse salariale sur PIB peut se faire de deux, voire trois, manières. On peut agir soit sur le numérateur (la masse salariale), soit sur le dénominateur (PIB), soit sur les deux simultanément. Pourquoi le gouvernement a ciblé son action et s¹est focalisé sur la masse salariale ? Admettons que le choix du gouvernement dicté par des préoccupations à caractère comptable et budgétaire, est justifié. Dans ce cas, la réduction de la masse salariale peut-elle se faire uniquement par les départs volontaires ? Est ce que l¹Administration souffre d¹une hypertrophie de fonctionnaires ? Pour répondre à la première question, il faut disposer d¹une étude détaillée sur la structure et le contenu de cette masse salariale. Il semble qu¹au niveau du contenu, cette masse inclut des frais fictifs (à titre d¹exemple les déplacements fictifs), des salaires de fonctionnaires fantômes En plus, sa structure se distingue par une disparité qui n¹aurait pas lieu d¹être. Ne faut-il pas mettre de l¹ordre dans cette masse ?

Concernant, le caractère pléthorique de fonctionnaires, peut on dire que le Maroc dispose (par référence aux normes internationales) de suffisamment d¹enseignants, de personnel médical et paramédical, de policiers, etc. ? La réponse ne peut être que négative; et pourtant Quand est ce que l¹Administration se mettra aux normes internationales ? Est ce que l¹effectif dont elle dispose est bien réparti ? Les régions, pour ne prendre que cet exemple, sont moins loties que certains centres. En plus, l¹encadrement reste insuffisant pour procéder à une éventuelle modernisation de l¹Administration. La question, n¹est-elle pas aussi une question de redéploiement ?

Supposons que le gouvernement n¹a de solution que le départ volontaire. Dans ce cas, qu¹il nous soit permis d¹exprimer quelques inquiétudes portant sur l¹évolution de la masse salariale de la fonction publique et les répercussions du départ volontaire sur l¹équilibre du régime de retraite - CMR.

Il n¹y a aucune garantie pour que la masse salariale, même réduite à hauteur de la proportion escomptée, ne retrouvera pas rapidement sa courbe ascendante. L¹expérience du secteur semi-public en est la preuve. Que des prétextes ont été avancés pour effacer les effets du «dégraissage» et retrouver une situation d¹obésité inquiétante. La deuxième inquiétude concerne ce que nous appelons la «capitalisation de l¹expérience». Il n¹est pas exclu que les fonctionnaires les plus expérimentés seraient les plus intéressés par le départ volontaire parce qu¹ils auront plus de chance à refaire leur vie professionnelle. Nous faisons allusion ici au corps enseignant, au personnel médical et paramédical, à une catégorie de fonctionnaires disposant d¹une certaine expertise dans des domaines spécifiques (fiscalité, ingénierie) et aux hauts cadres.

Le dégraissage et ses effets sur la CMR

Le départ en masse de ces seniors risque de porter préjudice à l'Administration. Il priverait ceux qui vont assurer la relève du transfert de l'expérience. Ce n'est pas parce qu'on fera demain appel à des jeunes diplômés qu'on aura une administration performante.

Le rajeunissement et la formation sont certes nécessaires, mais ils sont insuffisants. Ils doivent s'appuyer sur une capitalisation judicieuse de l'expérience ; un senior ailleurs est recherché avec une loupe. La troisième inquiétude concerne l'équilibre financier de la Caisse marocaine de retraite. A supposer que les 67.000 fonctionnaires qui remplissent les conditions partent en retraite. Dans ce cas, l'impact sur la CMR serait de l'ordre de 14.900 MDH pour toute la période actuarielle. Aussi, la CMR risque-t-elle de d'être confrontée à des problèmes de trésorerie dès cette année (2005). En plus, son déficit prévu dans un horizon très proche s'aggraverait. Quelles sont les mesures préconisées par le gouvernement pour faire face à cette situation ? Enfin, cette opération de dégraissage a un effet psychologique important auquel l'Administration ne semble pas accorder l'intérêt qu'il mérite. Le fonctionnaire de l'après juin 2005 serait un fonctionnaire potentiellement partant. Son sentiment d'appartenance sera davantage affaibli. L'Administration est-elle en mesure de circonscrire ce phénomène et de revigorer ce sentiment ? C'est là un des deux défis majeurs à relever. Le second réside dans la capacité de l'Administration à se réconcilier avec ses usagers pour en faire des clients voire des partenaires. Pour cela, l'Administration a besoin d'une véritable Intilaka.

La réforme de la formation initiale des inspecteurs et huissiers du Trésor Public

La Revue du Trésor /décembre 2004

Le contexte

Le dispositif de formation initiale des *cadres A* du Trésor Public a fait l'objet d'une profonde réforme. Les premiers éléments de modernisation ont été introduits dès la scolarité 2002-2003 et la réforme a été mise en oeuvre intégralement pour les inspecteurs de la promotion 2003-2004.

Pour la Direction générale de la Comptabilité publique, il s'agissait d'être en mesure de relever un double défi :

- défi qualitatif, avec l'indispensable adaptation à l'évolution des missions et des structures (contexte LOLF, gestion publique, émergence des nouveaux outils de gestion Hélios, Copernic, Accord);
- défi quantitatif, avec la prise en compte du fort renouvellement de l'encadrement.

C'est dans ce contexte que le directeur général de la Comptabilité publique a confié à un groupe de travail une mission de réflexion sur la formation initiale des cadres *A*.

Présidé par Claude Reisman, trésorière payeuse générale de la région Languedoc-Roussillon et composé de cadres supérieurs du réseau et de la Direction générale, il a été chargé de faire des propositions concrètes sur :

- les objectifs devant être assignés à la nouvelle formation initiale;
- l'architecture de cette formation ;
- le dispositif pédagogique.

Les travaux du groupe ont été enrichis grâce à une concertation informelle avec les partenaires sociaux, des visites - discussions avec les équipes pédagogiques de six écoles de formation de cadres, une rencontre avec les responsables de la DGI et de la DCDDI et des échanges avec les formateurs permanents de l'Ecole nationale du Trésor Public (ENT).

Les propositions du groupe, validées par le directeur général, ont été présentées devant le Conseil des études de l'ENT en 2002 (le rapport et ses annexes sont consultables sur l'intranet du Trésor Public).

La mise en place d'un comité de suivi a permis la poursuite du dialogue social en accompagnement de la mise en oeuvre opérationnelle, confiée au directeur de l'ENT.

Les objectifs assignés à la formation initiale

Ces objectifs répondent à deux ambitions : donner au futur cadre *A* les moyens d'exercer sa fonction de manager et lui transmettre des compétences d'expertise.

Ces deux ambitions ont été déclinées en cinq objectifs professionnels :

- savoir (s') organiser et être un manager ;

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

- connaître son environnement sous les aspects juridiques, administratifs et financiers, en interne et en externe ;
- intégrer la culture du Trésor Public : comptabilité et déontologie;
- assimiler les fondamentaux du Trésor Public;
- acquérir le niveau de spécialisation en adéquation avec le premier métier.

Afin d'atteindre cette cible, l'ENT a élaboré une formation s'appuyant sur un référentiel pédagogique, qui reprend les objectifs généraux, les décline en sous-objectifs et définit une progression logique des enseignements tout au long de la scolarité.

Pour chaque bloc de matières, le référentiel constitue le cahier des charges des formateurs pour la conception des matériels pédagogiques ; il est actualisé pour suivre les évolutions réglementaires.

Le dispositif pédagogique

La pédagogie de la formation initiale a été profondément renouvelée.

Les méthodes pédagogiques innovantes, actives et collectives, déjà utilisées précédemment, ont été développées (travaux en petits groupes) ou introduites (temps de travail autogéré) ; des moyens techniques supplémentaires ont été alloués pour en faciliter la mise en oeuvre (dotation d'un micro-ordinateur portable par élève, reconfiguration des salles de cours).

La distinction ancienne entre les enseignements dirigés (ED) et les travaux d'application (TA) a été supprimée : chaque cours alterne désormais apports théoriques et mise en pratique.

De plus, des modules de révision ont été introduits dans le parcours pédagogique pour vérifier la bonne assimilation des enseignements par les élèves.

Les enseignements ont été normalisés suivant une démarche qualité: les formateurs et les stagiaires disposent respectivement d'un dossier identique pour tous les thèmes enseignés.

Le dossier du formateur est systématisé ; il comporte un conducteur pédagogique précisant les objectifs à atteindre pour chaque séquence, le cours, sa synthèse et un diaporama, le cas échéant.

Le dossier du stagiaire présente les prérequis nécessaires pour suivre le cours (les modules précédents devant être revus par les élèves avant le cours) et un plan détaillé permettant de mieux suivre le déroulement de la séance. Les cas pratiques sont remis pendant le cours et comportent systématiquement une proposition de corriger. Une synthèse et des éléments d'approfondissement sont remis en fin de cours afin de faciliter les révisions personnelles des inspecteurs et huissiers stagiaires.

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

Une charte typographique est mise en place afin de garantir l'unité de présentation des supports et d'affirmer l'identité visuelle de l'ENT (logo de l'établissement, police de caractères, structuration des documents, etc.).

La direction des études est désormais structurée en sept départements pédagogiques (secteur public local, management et communication, finances publiques, comptabilité générale et analyse financière, recouvrement des recettes publiques, droit des poursuites et bureautique). L'équipe des formateurs permanents conçoit et actualise l'intégralité des modules, anime les deux tiers des séances (le tiers restant est assuré par des formateurs vacataires en fonction à la direction générale ou dans le réseau et par quelques conférenciers extérieurs).

L'inspecteur, placé au centre du dispositif pédagogique, fait en outre l'objet d'un suivi individualisé pendant les dix-huit mois de sa formation (formateur référent, maître de stage).

Blocs de matières	Modules		Totaux
	séance	Coef.	
Secteur public local	43	7	50
Management/Communication	37	3	40
Finances publiques	29	9	38
Comptabilité générale/Analyse financière.	35	2	37
Recouvrement des recettes publiques	30	5	35
Bureautique	13	0	13
Autres conférences	0	5	5
Total	187	31	218

L'architecture de la formation initiale

L'architecture de la formation initiale, découlant des objectifs fixés et de la pédagogie retenue, est désormais structurée en deux phases successives : un tronc commun et une préparation au premier métier, Elle repose sur le principe d'alternance.

Les douze premiers mois de la scolarité (de septembre N à août N + 1) sont constitués du cycle ministériel de formation initiale (période de formation commune à l'ensemble des

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

cadres A du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) et d'un cycle spécialisé.

Ce dernier comprend, en alternance :

- des phases théoriques ;
- deux stages d'immersion de deux semaines chacun pendant lesquels les stagiaires découvrent le réseau et mettent en pratique les connaissances acquises précédemment.

Enfin, un stage de découverte du département d'affectation d'une semaine est l'occasion, pour les stagiaires, de se présenter à leur hiérarchie ainsi que d'appréhender l'organisation et les enjeux des services du Trésor Public dans le département.

L'évaluation des acquis

L'évaluation des acquis pendant la scolarité a été renouvelée (cf. arrêtés du 25 août 2004 publiés au JO du 31 août 2004).

Une épreuve écrite traditionnelle a été supprimée et le positionnement de l'oral a été revu à la hausse.

Par ailleurs, l'aptitude au travail collectif et les capacités pour le management sont désormais évaluées au travers de deux nouvelles épreuves. Une épreuve collective est instituée : un groupe de 6 à 7 élèves, constitué de manière aléatoire, travaille pendant plusieurs mois sur un thème et expose oralement devant un jury; la note attribuée est identique pour tous les membres de l'équipe. Une épreuve individuelle, de mise en situation professionnelle à partir d'un cas concret tiré de la réalité des services, permettra d'évaluer les stagiaires au travers d'un diagnostic managérial et technique.

En outre, le second stage d'immersion fait l'objet d'un rapport écrit sur un thème prédéterminé et est présenté oralement devant un jury ; les deux présentations, écrites et orales, sont notées.

Enfin, la maîtrise de l'outil bureautique (traitement de texte, tableur, diaporama, intranet) est validée par une épreuve pratique sur micro-ordinateur portable.

Le stage à l'issue de la scolarité

A l'issue de la scolarité les inspecteurs bénéficient :

- d'une préparation au premier métier d'une durée de quatre mois (de septembre N + 1 à décembre N + 1), composée de quatre stages pratiques de trois semaines chacun, en dehors du poste d'affectation, et de quatre périodes d'approfondissement théorique d'une semaine chacune, qui se déroulent à l'ENT.

Cette préparation permet à l'inspecteur de bien appréhender la fonction qu'il va exercer et de mieux se situer professionnellement. Neuf métiers et près de soixante-dix déclinaisons ont été recensés.

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

Les aspects pratiques, organisationnels et managériaux sont privilégiés à la fois lors des stages et pendant les quatre semaines de retour à l'ENT. Une feuille de route est remise aux stagiaires et aux départements pour les semaines « sur le terrain ». Enfin, les formateurs qui dispensent les cours durant cette période sont exclusivement des praticiens du réseau ou des spécialistes de l'administration centrale ;

- d'un stage de prise de fonctions de deux mois (janvier et février N + 2) pendant lequel chaque inspecteur est dans son poste d'affectation mais peut bénéficier d'un accompagnement s'il en a besoin.

Si la responsabilité pédagogique des stages pratiques incombe à l'ENT, l'implication du réseau s'est fortement accrue grâce à cette réforme. En outre, la complémentarité entre formation initiale et formation continue est renforcée.

Cette réforme ambitieuse doit permettre de disposer de cadres mieux formés et plus rapidement opérationnels pour exercer les missions nécessairement évolutives du Trésor Public.

Bien entendu, aussi sérieuse que doit être cette scolarité, la réforme n'a pas manqué de multiplier et diversifier les activités sportives et culturelles offertes aux élèves pour que l'ENT soit un véritable lieu de vie.

LA COMMUNICATION COMME IDÉOLOGIE

Samir Amin, Directeur du Forum du Tiers Monde (Dakar)
Extrait de « Critique de l'air du temps », Ed. L'Harmattan, Paris, 1997

Le domaine de la communication est l'un de ceux qui sont majeurs et privilégiés dans la réflexion sociale contemporaine, raison pour laquelle nous lui réservons un développement particulier dans cette section. Les points de vue et les méthodes d'analyse du problème constituent également, dans ce champ particulier, l'un des exemples les plus illustratifs de l'esprit de notre temps, de ses préoccupations légitimes, de ses silences et de ses dérives.

La communication n'est certainement pas une réalité nouvelle ; elle constitue au contraire un élément permanent de la vie sociale depuis les origines les plus lointaines de l'humanité. Qui dit humanité dit en effet rapports entre les êtres humains, acquisition et transmission (ou rétention) de savoirs et d'informations, invention et usage, réglementé à sa manière, des instruments du stockage et de la transmission de ces savoirs et informations. La langue est le plus ancien et le principal d'entre eux : tous les savoirs sont transmis dans l'une d'elle, et toutes les langues sont de ce fait « vernaculaires » (l'attribution de ce qualificatif à certaines d'entre elles est un pléonasme ridicule). L'écriture et son support - l'imprimerie depuis quelques siècles - restent le moyen principal par lequel opèrent les stockages des savoirs et la communication.

Cela dit il importe de savoir que la modernité, par le développement prodigieux et accéléré des forces productives qui la caractérise et la forme marchande capitaliste des rapports économiques qui la sous-tend, a densifié les rapports entre les agents de l'action économique, sociale, culturelle et politique au point que des supports techniques nouveaux ont dû être inventés pour faire face aux exigences de la reproduction sociale. La radio et le téléphone, la photographie, le cinéma et la télévision, le fax et l'ordinateur, l'interconnexion des systèmes, répondent à ce développement. Comme on peut le voir immédiatement chacun des progrès dans ce domaine a impliqué la mise en oeuvre de moyens, organisationnels, matériels et donc financiers, de plus en plus lourds. Les questions relatives au coût de la construction de ces moyens, à l'organisation de l'accès à leur usage et donc à leur contrôle, sont des questions dont l'importance s'accroît toujours. La « production » des informations, c'est-à-dire leur collecte, sélection et transmission, est devenue, de ce fait, un enjeu majeur de l'organisation sociale dans son ensemble.

De ce point de vue un bond quantitatif majeur caractérise, semble-t-il, le coût de la communication qui commandera l'avenir. « Les autoroutes de l'information » sont les réseaux matériels qu'il faut mettre en place pour interconnecter une quantité gigantesque d'informations, stockées dans ce qu'on appelle des CD-ROM et des CDI (les disquettes contenant de l'information transmissible sous la forme de textes, de sons et d'images mobiles). Dans l'état actuel des connaissances scientifiques et de leurs applications techniques il existe deux possibilités de construire les autoroutes en question : les satellites et les câbles de fibres optiques. Les coûts, avantages et inconvénients de chacune de ces

CHRONIQUE

technologies sont déjà assez bien répertoriés et calculés. Il semble aussi que les États-Unis aient plus ou moins choisi de donner la priorité au premier de ces moyens, mais que sa mise en place réelle soit fort peu avancée, le plan Clinton - Al Gore dans ce domaine s'étant soldé presque par un échec (le refus du Congrès d'en financer le coût). Par contre la France, tirant bénéfice du succès de son expérience antérieure (le Minitel), a choisi la seconde solution et dispose déjà d'un réseau exceptionnel de 30 000 km de fibre optique, mis en place par le secteur public (Telecom, la SNCF) et en partie le privé (la Lyonnaise des Eaux).

L'une et l'autre de ces solutions techniques impliquent des coûts d'investissement gigantesques, qui ne sont à la portée que des États riches et des grandes multinationales. Mais il en était de même déjà, *mutadis mustadis*, quand il a fallu, au début du siècle, mettre en place les réseaux de communication radio et téléphone, ou plus récemment ceux de la couverture des télévisions.

La bataille pour le contrôle des moyens en question se déploie dans deux dimensions, l'une principalement nationale, l'autre mondiale.

Au plan des États (ou parfois des groupes d'États étroitement associés comme veulent l'être ceux de l'Union Européenne) le choix est le suivant : à supposer que la production et le stockage des informations soit plus ou moins libre (c'est-à-dire non censuré par autre chose que les coûts, notamment financiers, qu'ils impliquent), leur transmission doit-elle être assurée par un service public (comme la Poste), ou par des entreprises privées, ou par une combinaison des deux à préciser? Cette transmission doit-elle être aussi libre que possible, ou soumise à des conditions (éthiques, ou même politiques et autres) à préciser ? L'esprit du temps pèse plutôt en faveur de la solution du marché libre, bien entendu. L'information est alors traitée comme une marchandise, sa transmission comme un service marchand, soumis aux lois du marché. Celles-ci détermineront alors qui peut y avoir accès, c'est-à-dire payer le prix de la marchandise et du service. En amont, le choix des consommateurs par le portefeuille déterminera ceux des savoirs et inform- tiens utiles à collecter (ceux qui sont vendables) et ceux qui ne le sont pas. Les critères du service public par contre pourraient modifier la composition du bloc des consommateurs, répartir différemment la couverture des coûts et s'imposer des critères de choix qui garantissent mieux l'égalité dans l'accès (ou la moindre inégalité) et les conditions de son usage démocratique (l'objectivité, le pluralisme, etc.).

L'importance des enjeux est telle que les grandes multinationales y voient la source potentielle de profits financiers majeurs. Déjà l'ensemble des activités économiques regroupées sous les titres de l'informatique, des télécoms et de l'audiovisuel, représente 8 à 10 % du PIB mondial, plus que l'automobile. Cette proportion est appelée à grandir, et vite, puisque déjà trois salariés sur cinq dans le monde se servent de technologies qui impliquent l'informatique. Or jusqu'à présent les domaines de la communication restent largement - bien qu'inégalement d'un pays à l'autre - soumis à des réglementations légales et sont gérés par des services publics. L'offensive du capital privé, mobilisant à cet effet ses thèmes préférés bien connus (l'efficacité du privé, etc.), vise simplement à obtenir la déréglementation lui permettant de s'approprier des profits juteux en perspective. Rien de plus.

CHRONIQUE

Au plan mondial le problème est celui de savoir si les frontières d'État doivent être abolies pour permettre aux capitaux privés et éventuellement publics d'étendre leurs opérations à l'échelle mondiale, ou si les États partenaires doivent être les maîtres du jeu dans ce domaine. La solution préconisée par les courants politiques et idéologiques dominants, la déréglementation mondialisée, est certainement catastrophique pour la majorité des pays du monde (en fait pour le monde entier au-delà des États-Unis/Canada, de l'Union Européenne et du Japon). Car aucun des États en dehors des centres mentionnés, ou des groupes capitalistes privés qui relèvent de leur juridiction, ne serait capable sur leurs propres terrains de concurrencer les multinationales américaines, japonaises et européennes. Or le marché dont celles-ci se préoccupent n'est guère que celui représenté par 20 % de la population mondiale (la majorité dans les centres, la minorité dans les périphéries dynamiques, une minorité négligeable dans les zones marginalisées) qui concentrent 80 % de la consommation mondiale. Précisément pour cette raison j'ai traité ce monopole de l'information et de la communication comme l'un des « cinq monopoles » par le moyen desquels la polarisation à l'échelle mondiale doit normalement, conformément à la logique de l'expansion capitaliste mondiale, s'accroître et non être réduite dans l'avenir visible.

Mais il y a plus grave encore. À supposer même que l'option service public l'emporte dans tous les centres et les périphéries dans l'organisation du marché - ou alors pseudomarché - de l'information et de sa transmission, cela ne constitue pas une garantie de correction des déséquilibres à l'échelle mondiale. Dans les périphéries les services publics qui seraient chargés ici également de la gestion des communications resteront démunis de moyens. Les entreprises privées et même les services publics des pays du centre pourraient alors agir de concert sur les terrains fragiles de la périphérie pour les mettre en coupe réglée et en tirer des profits juteux. Dans ce domaine comme dans les autres la tendance naturelle du capitalisme mondialisé à produire, reproduire et approfondir la polarisation ne peut être combattue efficacement que par l'organisation d'interdépendances négociées et réglementées. Cela implique des actions systématiques concertées dans tous les domaines permettant en particulier l'organisation de transferts de capitaux des centres vers les périphéries, affectés à la construction des infrastructures nécessaires.

Je n'entrerai pas ici dans le détail de ces questions que j'ai abordées ailleurs et des réponses qui constitueraient alors l'économie politique d'un système mondial multiculturel, assurant la réduction progressive de la polarisation mondiale et, partant, les conditions d'un développement soutenu, populaire et démocratique.

Or le débat autour de ces enjeux véritables est totalement évacué du discours dominant sur la « communication », grâce au ralliement de tous les courants de la pensée sociale dominante aux thèses de l'économie politique du néolibéralisme mondialisé, à la soumission docile des post-modernistes, néo-modernistes et autres aux exigences de cette économie politique. Au débat sur les enjeux véritables on substitue alors un discours purement idéologique, que Philippe Breton qualifie à juste titre « d'utopie de la communication ». Dans le discours de cette utopie la communication est devenue un mot qui ne veut plus rien dire, à force de vouloir tout dire. On parle de la communication sans jamais préciser son contenu, toujours ignoré ; on fait de celle-ci sa propre finalité. L'être humain est devenu un Homo communicans, comme s'il avait jamais cessé de l'être ! Mais, derrière cette

CHRONIQUE

caractérisation, se cache un certain concept de l'Homme en question, qui est celui d'un individu dirigé de l'extérieur, qui réagit aux messages dont on l'assomme, mais est incapable de se diriger à partir de son intérieur, c'est-à-dire d'agir au sens véritable du terme. C'est l'idéal du consommateur tel que les entreprises de publicité souhaiteraient qu'il soit. Une réduction de l'être humain à cette échelle invite à la dérive fantastique : l'Homme étant devenu lui-même une machine (un ordinateur) la confusion entre le vivant et l'artificiel s'impose presque naturellement (on peut fabriquer des machines intelligentes, au moins aussi intelligentes que cet Homme idiot il est vrai !).

Les silences de ce discours permettent donc d'évacuer la question centrale : quels savoirs et quelles informations, pour qui et pour faire quoi ? Sans doute le volume des savoirs et des informations nécessaires dans la vie économique et sociale contemporaine est-il sans commune mesure avec celui qui caractérisait le passé lointain et même proche. Il reste qu'il est toujours nécessaire de distinguer savoir et information. On peut être noyé par trop d'informations qui deviennent insignifiantes et, sous les coups qu'elles vous portent, perdre la capacité de comprendre et d'analyser sans laquelle il n'y a pas de savoir. La manipulation médiatique connaît bien ces méthodes et sait en faire usage. Une gigantesque masse d'informations sur les cours en bourse peut paraître utile au spéculateur (et encore, c'est fort discutable à mon avis) mais quelle est son utilité pour la société ?

Dans l'univers marchand qui est le nôtre, le risque est grand que les informations qu'on jugera prioritaire de collecter et de vendre seront celles utiles pour la gestion du marché du point de vue étroit des plus grandes entreprises (les multinationales majeures) pour lesquelles la décision maîtrisant « juste à temps » (« just in time ») la production et les marchés peut rapporter des profits substantiels. D'autres possibilités, ouvertes par la puissance des techniques de communication moderne, sont de la même manière pensées en fonction des intérêts marchands dominants. Par exemple la décentralisation du travail (le télétravail pratiqué par certaines compagnies aériennes, banques, assurances, voire même cabinets juridiques) est déjà mise au service des politiques de réduction des rémunérations du travail.

Le progrès technique, l'invention de nouvelles technologies, sont certainement toujours par eux-mêmes souhaitables (je ne suis pas de ceux qu'anime la nostalgie du passé et de la convivialité champêtre !) ; mais la distinction entre l'outil et l'usage qu'on en fait demeure essentielle. Le déroulement de l'histoire n'est pas commandé directement par le progrès technique, comme le croit naïvement Mc Luhan, l'histoire est davantage celle de la lutte pour le contrôle de l'usage de ces techniques, qui est finalement un aspect de la lutte sociale, des luttes de classes et des luttes de nations entre autre. Il faut donc créer les conditions pour que cet usage serve le progrès de la société, la libération des individus et des peuples. Fort heureusement ceux-ci existent et agissent, pas toujours comme les forces dominantes du système l'auraient désiré. Le téléphone avait été inventé pour permettre d'écouter l'opéra sans se déplacer, dit-on. Le public s'en est approprié pour faire bien d'autres choses. Le minitel a lui aussi été approprié par le public, pour le meilleur et le pire, comme on sait. On ne savait pas trop à quoi le fax pouvait être utile, paraît-il, et sa mise au point retardée longtemps pour cette raison. On sait ce qu'il en est advenu. Le succès de ces media discrets doit renforcer notre optimisme :

CHRONIQUE

les peuples, les usagers, peuvent conquérir la maîtrise de l'outil et le mettre au service des stratégies qu'ils veulent développer dans les champs de leur choix. Mais si dans le cas des médias discrets des acquis ont pu être conquis sans intervention organisée, il n'en est pas de même avec d'autres outils de la communication qui exigent que la bataille autour de leur usage soit collective, fortement organisée et politique : mettre la télévision au service de la démocratie en est un bel exemple. De la même manière organiser l'accès aux autoroutes de l'information, imposer une distribution des services acceptable et utile socialement aux échelles nationale et mondiale constituent aujourd'hui les enjeux de batailles à mener.

En faisant le silence sur les conflits d'intérêts - par l'hypothèse niaise (qu'on trouve souvent exprimée dans des écrits qui se réclament du post-modernisme) qu'une société pacifiée, sans conflits, fondée sur le consensus, est presque déjà là - le discours de l'utopie de la com déréglementation au profit des multinationales comme étant « sans alternative » (comme on le dit pour à peu près tout, notamment en ce qui concerne les contraintes prétendues du marché). On terrorise par ce moyen les opinions dans les pays de la périphérie du système, on les démoralise, on tente de les écarter des luttes sur ce terrain comme sur d'autres indispensables pour imposer un ordre mondial véritablement acceptable.

L'utopie de la communication n'est pas une idéologie véritablement neuve. Elle est une constante dans la pensée sociale dominante de tout l'après-guerre, même si les poussées de modes qui se succèdent dans notre monde contemporain ne la placent au tout devant de la scène que par à-coups. On n'a pas oublié que dans les années 40 et 50 la communication contribue à désarmer les peuples et les nations, vise à leur faire accepter la cybernétique alimentait le discours (et les illusions !) dominant à l'époque. La cybernétique américaine (Wiener et Cie) croyait avoir découvert dans l'outil mathématique le dénominateur commun qui régit toutes les lois de la nature et de la société (confondus encore une fois). Cette découverte prétendue des lois qui commandent les relations entre tous les éléments du cosmos (les « communications ») devait évidemment permettre de dépasser les idéologies de conflits, créer un Homme nouveau parfaitement adapté libéré du besoin de révolte, sans intérieur (c'est-à-dire manipulable). Formulation ancienne du discours d'aujourd'hui. Aussi vite oubliée qu'elle avait été à la une des média dominants, la cybernétique a cédé la place dans les années 60 et 70 à la prétendue révolution informatique qui à son tour devait fonder la démocratie par le moyen simple de la généralisation de l'usage de l'ordinateur, permettant à chaque citoyen consommateur de faire tous ses choix (d'achat au supermarché et de vote politique) le plus intelligemment possible ! L'une des facettes au moins du discours actuel sur les autoroutes de l'information est-il autre chose que la reprise de ces propos naïfs ?

Les moyens de l'informatique, l'amplification de l'intensité de leur emploi par l'interconnexion des réseaux ne sont certainement pas des non réalités. Mais une fois de plus ces outils puissants ne produisent pas par eux-mêmes un ordre social quelconque (radieux ou épouvantable). Ils sont l'objet de luttes pour leur insertion dans des visions d'avenirs différents également possibles. Ne l'oublions jamais.

