

# REPERES

N° 9 / Janvier - mars 2006

|  |            |
|--|------------|
| <b>EDITORIAL</b> .....   | <b>2</b>   |
| <b>FOCUS</b> : Premier forum de la monétique.....  | <b>4</b>   |
| <b>TRESOR PUBLIC :</b>   |            |
| ➔ Qualité comptable et contrôle interne comptable dans le cadre de la LOLF.....  | <b>7</b>   |
| ➔ La performance comptable dans le secteur public .....  | <b>14</b>  |
| <b>FINANCES PUBLIQUES :</b>  |            |
| dossier «le contrôle de la dépense publique »  |            |
| ➔ Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central 1890-2005 .....  | <b>19</b>  |
| ➔ Le labyrinthe des marchés publics.....   | <b>27</b>  |
| ➔ l'Etat réforme en profondeur sa politique budgétaire.....  | <b>34</b>  |
| ➔ La LOLF ou la révolution budgétaire en marche.....   | <b>39</b>  |
| ➔ Le contrôle financier et la LOLF.....  | <b>43</b>  |
| ➔ Les nouvelles règles de discussion et de suivi budgétaire dans le cadre de la LOLF.....                                    | <b>47</b>  |
| <b>POLITIQUE ECONOMIQUE</b>  |            |
| ➔ Rapport du cinquantenaire.....   | <b>52</b>  |
| ➔ Cinquantenaire : servez vous du rapport pour accroître votre croissance.....   | <b>59</b>  |
| ➔ Délégation de service public : les trois projets d'interprétation de l'IFRIC.....  | <b>62</b>  |
| ➔ L'Office des Changes, une mission de veille plutôt qu'une mission de contrôle.....   | <b>64</b>  |
| <b>BANQUE</b>  |            |
| ➔ Banques en ligne : entre confort et sécurité.....  | <b>68</b>  |
| ➔ La nouvelle loi bancaire.....  | <b>73</b>  |
| ➔ Le pari du nouveau chèque emploi - service .....   | <b>78</b>  |
| <b>NTIC ET GRH</b>   |            |
| ➔ Administrations fiscales : trois pays, trois approches .....   | <b>80</b>  |
| ➔ Archivage des e-mails et signature électronique.....   | <b>90</b>  |
| ➔ Manager le changement : comment impliquer son personnel ?.....   | <b>93</b>  |
| ➔ Qualification et compétence : deux sœurs jumelles .....  | <b>96</b>  |
| ➔ Comment évaluer ses cadres ?.....  | <b>108</b> |
| ➔ Paroles d'experts : repenser les stratégies du système d'information.....  | <b>109</b> |
| <b>CHRONIQUE</b>   |            |
| ➔ Prix Nobel 2005 de Sciences Economiques : deux Nobel pédagogiques .....  | <b>113</b> |
| ➔ Le prix de la recherche : « finance et développement durable » : trois lauréats pour une autre approche de l'économie..... | <b>114</b> |
| <b>A LA UNE DES PERIODIQUES</b> .....  | <b>122</b> |

## EDITORIAL

Avec la mise en place, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, de la loi organique des lois de finances (LOLF) dans le pays de l'Hexagone, l'organisation générale du système budgétaire s'est transformée de fond en comble. La méthodologie consiste en un abandon progressif du style de contrôle axé uniquement sur l'application stricte des règles régissant les dépenses publiques et l'adoption d'une approche mêlant des indicateurs de performance, l'application de plafond rigoureux de dépenses et de nouveaux systèmes de rapport et d'évaluation. Le but étant de rechercher la compression des dépenses et l'amélioration de leur rendement. Bref, il s'agit de cesser de penser en terme de moyens pour penser en terme de résultats. Les ordonnateurs et les gestionnaires sont donc obligés de rendre compte des ressources qu'ils consomment pour produire leurs résultats.

Au niveau du langage comptable, il s'agit du passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice : le comptable public interviendra dès la création d'une recette ou d'une dépense et constatera les droits et obligations de l'Etat avant même d'effectuer les opérations de caisse. En matière de contrôle, on passe d'un contrôle a priori à des contrôles internes, et de pré-vérification à des audits (voire des auto-audits) a posteriori.

Cette constitution financière permettra en conséquence un renforcement du rôle de l'instance législative qui assurera un rééquilibrage institutionnel en matière de contrôle et de choix budgétaires : désormais le vote du budget sera entier au lieu du vote partiel.

S'inspirant intelligemment des modèles étrangers en matière de choix et de contrôle budgétaires, le ministère des finances et de la privatisation, sous les auspices du gouvernement, a engagé une réforme ambitieuse du système de contrôle de la dépense publique. Ce chantier stratégique, souligne M. le ministre, dans un entretien accordé à la presse, vise la modernisation des méthodes d'intervention du ministère des finances et de la privatisation en matière d'exécution de la dépense. L'idée, comme le conforte davantage M. Oualalou, est de faire appel à un contrôle d'accompagnement au lieu du contrôle classique : progressivement on passera d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori. Il est vrai que le contrôle actuel porte sur la validité et la régularité de la dépense mais n'engage pas une action au niveau des résultats atteints. Le contrôle a posteriori permettra, en conséquence, d'accompagner les ordonnateurs afin de mener un contrôle de validité de la dépense et une évaluation des résultats atteints.

Cette réforme en profondeur du système de contrôle, amorcée par le rapprochement entre le CED et la TGR, inaugurera une nouvelle étape dans le processus de modernisation de l'administration.

L'intégration stratégique du CED et de la TGR est un événement historique qui marque un tournant sans précédent dans le processus de modernisation de la gestion des dépenses publiques et partant, une action permettant d'initier une nouvelle gouvernance pour la gestion du système des finances publiques.

**Le Service de la Documentation**

## Premier Forum Monétique du Maghreb, de l'Afrique Centrale et de l'Ouest - 16,17 Février 2006

Economie et Entreprises (site web)

La monétique et les télépaiements sont devenus l'élément central d'un système financier efficient et moderne. Dans les pays de l'UE, ces branches d'activités ont atteint un stade de maturité avancé caractérisé par l'utilisation massive de ces moyens de paiements dans tous les secteurs économiques. Cependant, elles tardent toujours à occuper une place de choix dans le paysage économique des pays du Maghreb, de l'Afrique Centrale et de l'Ouest. Au cours des dernières années, des avancées importantes ont été remarquées dans certains pays de la région. Pour accompagner ces avancées et jeter la lumière sur ce développement, le Centre Monétique Interbancaire et le premier mensuel de l'économie marocaine « Economie & Entreprises » ont organisé le 1er Forum Monétique de l'Afrique Centrale et de l'Ouest. Cet événement qui a eu lieu les 16 et 17 février 2006 à l'Hôtel Sofitel à Marrakech a débattu du thème «Opportunités de développement de la monétique et des télépaiements».

La conférence vise à répondre à un nombre important de questions relatives aux stratégies des systèmes internationaux dans la région, aux contraintes juridiques et réglementaires, au rôle des consultants et à l'importance des banques centrales dans les systèmes monétiques ainsi que des questions d'actualité telles que la migration vers l'Europay Mastercard Visa, l'impact de la libéralisation des télécoms. Le 1er Forum Monétique de l'Afrique Centrale et de l'Ouest vise également à identifier des gisements de coopération entre les opérateurs des différents pays de la région ainsi que plusieurs pays étrangers.

Ce premier forum a pour vocation de devenir un rendez-vous régulier avec les plus importants opérateurs du secteur pour faire régulièrement un état des lieux et partager avec les professionnels les avancées et les innovations en terme de monétique.

Le 1er Forum Monétique du Maghreb, de l'Afrique Centrale et de l'Ouest connaîtra la participation de plus de 300 personnes représentant les institutions financières du Maghreb de l'Afrique Centrales et de l'Ouest et celles des pays européens intéressés par cette région (banques centrales, banques privées et publiques, compagnies d'assurances,...), intégrateurs de logiciels de paiement, fabricants d'équipements, opérateurs de cartes à puce, consultants internationaux ainsi que tous les secteurs d'activités ayant recourt à la monétique et les télépaiements. (Grande distribution, services postaux, ....)

**Les recommandations** du forum sont les suivantes :

• 1<sup>ère</sup> série de recommandations :

-Le renforcement de la solidité du marché financier et le développement de l'intégration économique sont des enjeux importants pour le développement des pays ;

-La stabilité du secteur financier dépend de la solidité et de l'efficacité des systèmes de paiement nationaux ;

-La monétique est un élément important de la mutation des systèmes bancaires et financiers. Elle s'inscrit dans le développement national, régional et international des

banques. Elle peut contribuer à augmenter le taux de bancarisation du public à qui il faut apporter des garanties, de la confiance et des services.

- L'aspect national des transactions monétiques doit parfois céder la place à des organisations régionales prenant leur destin financier en mains. L'interbancaire, des systèmes d'échanges efficaces, une sécurité renforcée dans un cadre juridique clair et concerté sont les éléments de réussite des systèmes de paiement rentables.

- Les états, les banques centrales et les organisations bancaires doivent contribuer par des réflexions et des décisions communes à assurer l'évolution et la pérennité des systèmes de paiement dans un cadre de saine concurrence.

• 2<sup>ème</sup> série de recommandations :

Les chiffres montrent que la région représente un très fort potentiel de développement en matière de monétique mais aussi de bancarisation. La dimension juridique et réglementaire qui peut sembler contraignante ne représente pas un véritable frein car des solutions existent.

L'Algérie et la Tunisie illustrent une démarche volontaire mais raisonnée qui passe par l'expérimentation et l'interopérabilité.

• 3<sup>ème</sup> série de recommandations :

En ouvrant une agence à Casablanca en 2005, le réseau Visa a montré son intérêt au développement de la carte dans la région. Il sera suivi de près par l'autre réseau international MasterCard qui ouvrira à son tour, en avril 2006, une agence à Casablanca.

Avec l'accélération des flux migratoires, pour des raisons économiques, touristiques, etc... augmente le besoin pour le consommateur de pouvoir bénéficier à

l'étranger des mêmes services de paiement dont il bénéficie dans son propre pays.

Les deux réseaux ont mis en place une gamme de carte pour adapter leur offre aux différentes couches sociales de la société.

Il s'agit pour les deux réseaux internationaux de cartes bancaires d'offrir aux banques des outils de conquête des marchés qui représentent des progressions à deux chiffres dans la région CEMEA.

• 4<sup>ème</sup> série de recommandations :

1- La monétique est un facteur de développement économique important qui améliore la rentabilité de la banque, mobilise l'épargne nationale et augmente le niveau de la monnaie scripturale ;

2- La banque centrale est « centrale » au processus monétique et peut influencer le développement de la monétique, notamment en assurant :

- Dans le cadre réglementaire:

- La signature électronique, répression de la délinquance
- La compliance et la lutte contre le blanchiment
- La sécurité des transactions
- La protection de consommateurs (respect des conditions contractuelles, protection contre la fraude en étant le garant de la sécurité des moyens de paiement au niveau national)

- Un rôle de locomotive dans les projets communautaires, à l'instar des banques centrales des pays de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest.

Le témoignage d'utilisateur de service monétique a permis de s'apercevoir que les télépaiements et la monétique représentaient un très fort potentiel dans le cadre des dématérialisation de procédures et d'usages pratiques.

Le coût de mise en œuvre et d'utilisation trouve ses propres solutions dès lors que l'on considère la monétique comme un moyen et non comme un objectif.

- 5ème série de recommandations

1-Que les développements technologiques ont permis aux systèmes internationaux MasterCard et Visa de concevoir et de supporter des solutions innovantes, il n'y a pratiquement pas de clientèle qui ne puisse pas être servie par la monétique.

- Le prépayé permet de bancariser une clientèle jusque-là non rentable pour la profession bancaire.

- Les cartes sans contact sont également très en vogue, notamment dans les secteurs de transit : transports et de restauration de masse.

2-L'EMV devient une nécessité :

- La première raison est la question de « compliance » pour être en conformité avec les systèmes internationaux, qui avec le transfert de responsabilité connu sous le nom de « liability shift », mettent le risque à la charge de la partie non conforme

- La deuxième est relative aux risques qui vont maintenant migrer des marchés qui viennent d'implémenter l'EMV (Europay Mastercard Visa) vers les pays qui ne sont pas EMV.

- Enfin, la technologie devient abordable, les coûts de puce et des terminaux baissent d'un peu près 80% tous les 10 ans.

## Qualité comptable et contrôle interne comptable dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (1ère partie)

Alain CAUMEIL, Chef du bureau contrôle et audit internes comptables - DGCP

Revue du Trésor, février 2006

La maîtrise des procédures comptables est un enjeu majeur dans la mise en œuvre du volet comptable de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLFL). C'est en effet une condition indispensable pour améliorer la qualité des comptes de l'Etat et parvenir ainsi à leur certification par la Cour.

Cet objectif de qualité comptable passe par la mise en œuvre de procédures comptables et financières normalisées, formalisées, sécurisées et contrôlées.

Pour ce faire, le service de la fonction comptable de l'Etat (FCE), constitué au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) pour accompagner la mise en œuvre du volet comptable de la LOLF, a engagé un vaste chantier sur le contrôle interne comptable.

Le contrôle interne apparaît comme l'outil le plus approprié pour maîtriser les risques comptables; c'est ce levier que le législateur a retenu dans le cadre de la loi de sécurité financière pour renforcer la transparence des comptes des entreprises, c'est sur lui. Comme la Cour le souligne dans ses rapports sur les comptes depuis plusieurs années, qu'elle entend s'appuyer de manière privilégiée pour la certification des comptes de l'Etat.

Le chantier engagé par la FCE s'organise en trois phases. Une première phase a consisté à s'interroger sur le concept même de qualité comptable pour définir ses objectifs, son contenu et son périmètre; de cette réflexion a découlé une conception profondément renouvelée de la fonction comptable qui dépasse largement la seule sphère du comptable et associe totalement

les ordonnateurs, en tant qu'acteurs du processus comptable.

Sur cette base, une seconde phase a été lancée pour identifier les leviers de contrôle interne les plus efficaces pour maîtriser le plus efficacement les risques financiers et comptables.

La troisième phase, toujours en cours, est consacrée à la définition des modalités de mise en œuvre d'une nouvelle architecture du contrôle interne comptable au sein de laquelle le réseau du Trésor jouera un rôle prépondérant.

### **Les exigences comptables de la LOLF imposent une nouvelle conception de la fonction comptable**

Les comptables publics de l'Etat ont toujours eu la préoccupation de rendre des comptes de qualité. Dès 2000, La Revue du Trésor rendait compte des travaux tout à fait novateurs conduits par l'ACCT en matière de qualité comptable (1). La LOLF, en imposant un changement de référentiel comptable et en soumettant les comptes à la certification par la Cour, accroît néanmoins les exigences en la matière.

Ces nouvelles exigences correspondent à des ambitions fortes pour la comptabilité. Dans un premier temps, un rappel des objectifs fondamentaux poursuivis par le législateur organique s'impose. En effet, seuls ceux-ci permettent de mesurer le nouveau rôle attendu de la Comptabilité générale et budgétaire. Dans un second temps, sera décrite la façon dont la FCE

appréhende la notion de qualité comptable et les conséquences qui en découlent sur le contenu et le périmètre de la fonction comptable.

L'objectif de qualité comptable posé par la LOLF est de faire de la comptabilité un support d'Information, de gestion et de contrôle

La qualité comptable n'est pas un objectif en soi mais un moyen de satisfaire à un impératif démocratique. En effet, elle est au service d'une ambition plus large qui consiste à faire de la comptabilité un support accessible au plus grand nombre pour mieux connaître, mieux gérer et mieux préserver le patrimoine et les finances de l'Etat.

Ainsi, la question de la qualité comptable renvoie plus largement au rôle imparti à la comptabilité. L'objectif de qualité comptable revient ainsi à permettre à la comptabilité de remplir trois rôles complémentaires: être un vecteur d'informations, un outil de gestion et un support de contrôle.

### **La comptabilité comme vecteur d'information**

La comptabilité est la traduction sous forme chiffrée d'un ensemble de flux économiques et patrimoniaux.

Elle décrit au fur et à mesure de leur survenance l'exécution de ces flux sur différents supports (journal, grand-livre), dans des classes de comptes déterminées, suivant des normes comptables préétablies.

Ces enregistrements quotidiens sont agrégés en fin de période pour permettre l'établissement d'une situation synthétique faisant ressortir la situation patrimoniale et financière de l'Etat au travers d'un bilan et son évolution au travers d'un compte de résultat.

Cette information consolidée, objective et transparente de la situation patrimoniale et financière est essentielle dans une entreprise pour la direction, les actionnaires ou le propriétaire, et pour les tiers en relation financière avec l'entreprise (bailleurs de fonds, fournisseurs, créanciers publics,

salariés, voire clients, etc.

Dans le cadre de la comptabilité de l'Etat. Cette problématique renvoie à l'information donnée à la représentation nationale, sur les grands postes de haut de bilan en particulier (2) et sur la transparence vis-à-vis du contribuable.

La qualité et, partant, la crédibilité de l'information comptable, résultent de la rigueur de chaque écriture et dépend ainsi de chacun des acteurs qui y contribue, L'impact macro-économique d'une information comptable n'est pas neutre; ainsi, le taux auquel les fonds pourront être empruntés sur les marchés peuvent être affectés selon la fiabilité reconnue à ces informations.

Des comptes de qualité permettent d'apporter à ses destinataires une information comptable claire (univoque et sans ambiguïté), pertinente (concentrée sur l'essentiel), lisible (directement compréhensible par des non comptables) et périodique (régulièrement transmise et dans des délais permettant son utilisation).

Ces destinataires sont multiples, qu'il s'agisse des citoyens, des autorités institutionnelles, en premier lieu le Parlement et le Gouvernement. Des institutions européennes (Commission, EUROSTAT), des organisations internationales (OCDE, FMI, Banque mondiale, etc.) ainsi que de l'ensemble des acteurs économiques.

La qualité comptable est donc un moyen d'assurer la fidélité de l'information comptable, pour permettre un affichage objectif de la situation patrimoniale et financière, essentiel pour la représentation nationale et le citoyen, comme pour tout tiers en relation avec l'Etat.

### **La comptabilité comme outil de gestion**

La comptabilité a vocation à servir d'outil de pilotage aux pouvoirs publics dans la conduite de finances publiques. L'appréciation de la soutenabilité des finances



publiques doit nécessairement intégrer, pour être pertinente, des informations comptables portant sur les engagements hors bilan, par exemple.

La comptabilité doit également naturellement devenir un levier de gestion pour les décideurs publics ou des gestionnaires au niveau central (Direction générale du Trésor et de la politique économique, Agence France Trésor, Direction des affaires financières des ministères) et au niveau déconcentré (préfets et ordonnateurs secondaires délégués) dans le cadre du contrôle de gestion.

Les informations contenues dans le haut (3) comme dans le bas (4) de bilan, les données du compte de résultat et de l'annexe, vont directement permettre de prendre des décisions de gestion (par exemple, l'augmentation du montant des intérêts moratoires, dorénavant individualisé sur un compte spécifique, conduira à adopter des mesures pour réduire le délai de règlement), ou bien le retraitement de ces informations servira de base à la comptabilité d'analyse des coûts,

La qualité de la comptabilité est naturellement le substrat de toute analyse fiable de la performance. En effet, c'est à partir des informations collectées au sein de la comptabilité générale et retraitées pour des besoins de gestion que vont être élaborés des indicateurs de gestion et de performance. Ces données participent ainsi directement aux arbitrages de gestion auxquels les gestionnaires sont directement intéressés dans le cadre de la fongibilité des crédits.

Par ailleurs, la ventilation fonctionnelle des opérations par mission, programme, action, nourrira l'analyse de la performance des services de l'Etat associée à une série d'indicateurs,

La qualité comptable est donc le moyen d'assurer la pertinence et l'objectivité des informations comptables, qui seront ensuite valorisées pour le pilotage des budgets.

## **La comptabilité comme support de contrôle**

Support d'information et de gestion, la

comptabilité est également un support de contrôle, Ce rôle est souvent négligé alors qu'il s'agit historiquement de la première fonction impartie à la comptabilité, Alors qu'il se résume actuellement au contrôle des comptes du comptable par le juge des comptes, l'objectif est d'en faire un outil quotidien au service du gestionnaire.

Une comptabilité de qualité renforce naturellement cette fonction de contrôle: en effet. L'enregistrement contemporain de tous les mouvements financiers et de leur contrepartie physique permet par rapprochement de détecter toute discordance entre la comptabilité et la consistance matérielle de certains actifs ou passifs, Cette comptabilité permet ainsi de faire à tout moment un point sur les flux et les stocks d'une nature d'opérations et d'assurer ainsi la préservation des actifs et du patrimoine par les gestionnaires eux-mêmes,

Les travaux en cours sur le bilan d'ouverture démontrent aux gestionnaires, s'il en était besoin, l'intérêt de recenser et de valoriser les actifs pour assurer leur protection. Par exemple, la comptabilisation des stocks suppose la tenue d'une comptabilité matière qui retrace les entrées et sorties de stock et dont les soldes font régulièrement l'objet de rapprochement avec la comptabilité générale et surtout avec l'inventaire physique. Cette reconnaissance matérielle des stocks est l'occasion de constater l'absence de « coulage » et plus largement la bonne gestion du stock (excès ou insuffisance des stocks).

La comptabilité a ainsi vocation à devenir un véritable instrument au service, d'une part, des décideurs publics pour connaître, gérer et préserver le patrimoine de l'Etat et. d'autre part, des citoyens et partenaires de l'Etat français pour s'informer sur sa situation financière et patrimoniale.

Cette ambition suppose une qualité de l'information comptable dont le postulat est la fiabilisation et la sécurisation des procédures comptables et financières.

Une fois défini l'objectif de qualité comptable, il reste à en préciser le contenu.

## Une démarche de qualité comptable dans le cadre d'une approche par processus

Pour surprenant que cela puisse paraître, compte tenu de l'importance des objectifs qui viennent d'être rappelés, la qualité comptable demeure une notion relativement abstraite,

Aussi, il est apparu nécessaire, d'une part, de préciser cette notion de qualité comptable en définissant son contenu à partir de critères précis et concrets et. d'autre part, de déterminer son périmètre d'application en identifiant son champ et ses acteurs.

## Une définition de la qualité comptable déclinée en critères opérationnels

### La LOLF fixe des critères généraux de qualité comptable

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances pose le principe fondamental selon lequel les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Pour fixer le cadre normatif comptable de l'Etat, la loi organique se réfère ainsi aux règles comptables applicables aux entreprises précisant qu'il ne peut y être dérogé qu'en raison des spécificités de l'action étatique. A ce titre, le Recueil des normes comptables précise cette orientation en posant une liste (non exhaustive) de principes auxquels doit se conformer la comptabilité générale de l'Etat : régularité, sincérité, spécialisation des exercices, continuité, bonne information (intelligibilité, L'objectif de qualité comptable peut être considéré comme atteint dès lors que chacun de ces critères est respecté. Concrètement cela suppose qu'à chaque étape, pour chaque acteur et pour chaque opération comptable, les risques que ces critères de qualité ne soient pas atteints puissent être maîtrisés.

C'est précisément le rôle du dispositif de contrôle interne comptable (tant sur le plan « fonctionnel » que dans le domaine

pertinence et fiabilité) et image fidèle.

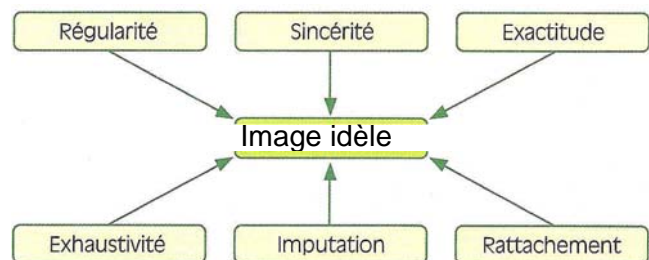
Ces principes ont été jugés insuffisamment précis pour être directement utilisés. C'est la raison pour laquelle ont été définis, tout en respectant bien entendu ces principes, des critères plus opérationnels pour permettre une analyse des risques comptables.

### Des critères de qualité comptable plus opérationnels

La qualité comptable peut se résumer à la production de comptes fidèles, au sens où ils reflètent la situation patrimoniale et financière réelle de l'Etat, et lisibles, dans la mesure où ces comptes apportent aux autorités publiques une information fiable et pertinente.

C'est donc autour du principe fédérateur d'image fidèle que des critères opérationnels ont été définis. La préoccupation majeure qui a, dès lors, présidé au choix des critères a été la meilleure lisibilité et étanchéité de chacun d'entre eux pour éviter les problèmes d'interprétation et de chevauchement.

Les critères opérationnels qui ont été retenus sont les suivants :



informatique) d'atteindre ces objectifs de qualité comptable.

**La notion de *critère de qualité comptable* constitue le premier élément clé à partir duquel va s'articuler le dispositif de contrôle Interne.**

**L'Objectif de qualité comptable doit s'appliquer à tous les processus et à tous les acteurs de la fonction comptable**

Une approche pertinente en matière de qualité comptable suppose de renouveler profondément l'analyse du positionnement et des fonctions des acteurs de la comptabilité. L'émergence de la notion de fonction comptable impose une approche dans laquelle la comptabilité est appréhendée dans une logique de processus comptables trouvant leur source très en amont de la comptabilité telle qu'elle est traditionnellement entendue.

### ***L'identification des acteurs de la fonction comptable***

Jusqu'à une époque récente, la comptabilité était considérée par beaucoup comme l'affaire exclusive du comptable public. Il lui appartenait au vu des pièces justificatives transmises par les gestionnaires, de passer les écritures comptables. Cette conception de la comptabilité est aujourd'hui révolue.

Plusieurs éléments se conjuguent en effet pour imposer une vision radicalement différente de la comptabilité, Le facteur essentiel de cette évolution est le passage à une comptabilité en droits constatés que conforte sa tenue automatisée au moyen de progiciels de gestion intégrée.

En effet, dans une comptabilité de caisse, le fait générateur des opérations se confond avec le rôle du comptable public chargé de j'encaissement et du décaissement. Certes, l'ordonnateur émet le mandat ou le titre et attribue une imputation à l'opération, mais ces attributions relèvent davantage de compétences budgétaires que comptables (à noter que l'imbrication des nomenclatures budgétaires et comptables contribue à occulter la dimension comptable au profit du budgétaire).

Dans le cadre d'une comptabilité d'exercice, le centre de gravité de la comptabilité se déplace chez le gestionnaire; celui-ci constate désormais à son niveau le fait générateur, c'est-à-dire la naissance de la dette ou de la créance. Dans le domaine des écritures d'inventaire, rendues nécessaires pour respecter les principes

posés par la LOLF, les compétences comptables du gestionnaire sont évidentes dans la mesure où seul ce dernier est à même de donner les informations relatives aux charges à payer ou aux amortissements et provisions.

Ce rôle accru des gestionnaires dans le domaine comptable impose d'appréhender la comptabilité de manière plus globale; c'est cette vision qu'exprime la notion de « fonction comptable » qui intègre tous les acteurs de la vie financière de l'Etat et pas uniquement le comptable.

Ainsi, il n'est pas usurpé de parler de fonction comptable partagée dès lors que les écritures comptables trouvent leur origine dans des événements initiés par des gestionnaires très en amont de "intervention du comptable. Dès lors, la fiabilité de l'information financière impose que les risques sur la qualité de l'information comptable soient totalement maîtrisés tant chez le gestionnaire que chez le comptable. Cette nécessité est d'autant plus forte dans un contexte marqué par la reconfiguration des contrôles des comptables. Dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la dépense, les comptables ne contrôlent plus systématiquement toutes les opérations de l'ordonnateur; ce dernier est naturellement amené à renforcer ses dispositifs de contrôle interne pour « internaliser » sa maîtrise des risques. Il convient au demeurant de souligner que cette sélectivité des contrôles du comptable n'est possible <conditions préalables pour bénéficier du CHD> et pérenne <réversibilité) que si l'ordonnateur a sécurisé ses procédures via un dispositif de contrôle interne. Ce rapprochement entre la qualité comptable et le contrôle de la dépense pourra surprendre mais il illustre cette imbrication étroite entre les contrôles dits de payeur et la comptabilité : en effet, la plupart des contrôles prévus aux articles 12 et 13 du RGCP ont une finalité comptable <le contrôle de la pièce de dépense pour s'assurer de la « justification » des opérations, le contrôle de la liquidation correspond au principe d'« exactitude »....)

## **L'Identification des processus comptables**

Une fois les acteurs identifiés, il s'agit de baliser le périmètre de la fonction comptable, c'est-à-dire de recenser les opérations proprement comptables.

Pour ce faire, la FCE a lancé un chantier de cartographie des processus comptables, s'inspirant en cela de la démarche retenue en particulier par les commissaires aux comptes dans leurs travaux de certification des comptes des entreprises.

Cette cartographie consiste à identifier et à classer selon une typologie structurée les opérations ayant un impact comptable. Il a ainsi été nécessaire de recenser toutes les opérations liées au traitement de l'information comptable, c'est-à-dire toutes celles aboutissant à une transcription dans les états financiers annuels.

Le classement des différentes opérations s'est fait autour de la notion centrale de processus comptable. Le processus comptable est un ensemble de procédures (5) et tâches (6) réalisées par différents opérationnels <voire différentes entités: services, pôles, secteurs...>, participant d'une même activité, placée sous l'empire de normes juridiques spécifiques, rattachée à un ensemble de comptes principaux, pour produire un résultat commun.

L'établissement d'un processus a relevé d'un faisceau de quatre indices : les comptes impactés, la réglementation applicable, les acteurs et des systèmes d'information (7).

Ce sont ainsi plus de soixante-dix processus qui ont été identifiés pour cartographier l'activité financière de l'Etat.

Pour plus de lisibilité, ces processus comptables sont regroupés dans sept cycles, ensembles cohérents et homogènes qui s'articulent entre eux; ces cycles peuvent être subdivisés en sous-cycles (voir tableau).

Cette démarche de détermination des processus s'est voulue la plus pragmatique possible, en s'appuyant notamment sur des opérationnels issus du réseau du Trésor Public et de plusieurs ministères. Une préoccupation majeure dans le cadre de ces travaux a consisté à borner ces processus pour en limiter le contenu à la stricte matière comptable. Ainsi, en matière de charges, si le dénouement du processus (*l'output*) est naturellement la passation de l'écriture comptable <le décaissement est décrit dans le cycle trésorerie>, en revanche le point de départ (*l'input*) est moins évident et a fait l'objet de débats: en l'espèce, il a été retenu que le processus comptable *stricto sensu* débutait à la livraison du bien, et non à la commande.

**Cette notion de processus comptable constitue le deuxième élément clé, après celui de critère de qualité comptable, à partir duquel a été défini le dispositif de contrôle Interne. Chaque processus permet une analyse des risques spécifiques en fonction des objectifs de qualité comptable poursuivis.**

### **Quels cycles et processus?**

Sept cycles comptables sont identifiés :



Ces cycles se déclinent en processus.  
Ces processus sont parfois réunis, pour une meilleure identification, en sous-cycles.

Cette cartographie des processus comptables sera évidemment amenée à évoluer pour s'adapter à l'activité financière de l'Etat et, au besoin, aux changements introduits dans le référentiel comptable par la modification des normes.

La réflexion engagée par la FCE en matière de qualité comptable a ainsi débouché sur un cadre d'analyse tout à fait novateur pour la comptabilité de l'Etat. Il en résulte des objectifs comptables clairement définis et un périmètre d'analyse large qui implique *in fine* une conception de la fonction comptable profondément renouvelée.

*(La deuxième partie de cet article sera publiée dans le prochain numéro de Repères)*

## La performance comptable dans le secteur public

Revue Française de Comptabilité, novembre 2005

Le secteur public comporte, comme on le sait, quatre domaines : l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, et le monde social. C'est l'économie d'intérêt général qui se finance par les prélèvements obligatoires (43,8 % du PIB).

Si l'on sait que les dépenses 2003 de l'Etat ont été de 355 milliards d'euros, celles de la sécurité sociale de 393 milliards, celles du secteur local de 163 milliards et celles des ODAC de 59 milliards avec un endettement du secteur public de 1100 milliards (en 2005), la portée de l'exercice saute aux yeux (source INSEE 2003).

Au gré des problèmes rencontrés et des préoccupations des décideurs, chaque domaine a connu, ces dix dernières années, des évolutions convergentes qui se résument ainsi :

- adopter les normes reconnues ,
- professionnaliser la fonction comptable,
- produire une information financière de qualité.

L'Etat, du fait de la LOLF, rattrape son retard et s'efforcera à partir du 11 janvier 2006 d'appliquer les standards internationaux publics et privés.

C'est donc principalement à partir de cette expérience (à laquelle j'ai eu le plaisir de participer dès l'origine) que j'illustrerai mon propos.

Pour bien comprendre l'ampleur du mouvement en cours, il faudra avoir en tête trois références :

- La notion de fonction comptable : elle apparaît pour la première fois

en décembre 2000 . Il s'agissait d'exprimer deux évidences :

- les comptables publics ont plusieurs métiers (recette, dépense, conseil, comptabilité) ; la tenue des comptabilités n'est qu'un d'entre eux,

- de nombreux acteurs collaborent à cette fonction (gestionnaires, ordonnateurs, informaticiens, auditeurs) sans avoir la qualité de comptable.

- La notion de performance : si un seul mot devait être retenu de la LOLF, ce serait celui-là. Elle s'applique à tous les métiers de la gestion publique. Et pour la première fois devant les comptables de l'économie de marché, je propose cette formule : "la performance comptable". Peut-être connaîtra-t-elle, à l'avenir, le succès d'autres mots-clés que j'ai pu suggérer et qui font partie du nouveau langage de la comptabilité publique (référentiel, reporting, architecture comptable, fonction comptable, mise au format LOLF, palier 2006, département comptable ministériel, qualité comptable, auditabilité, révision, approche par les risques et par les cycles, ...) ? Nous verrons.

- La notion de comptabilité financière : toutes les entités publiques ont des budgets qui sont suivis en comptabilité budgétaire (pour l'Etat AE, CP, cash par missions/programmes/actions, BOP, CST, essentiellement). Ils ont également une comptabilité générale de type entreprise et doivent connaître leurs coûts.

La pire chose serait de faire vivre ces comptabilités séparément. L'avenir est à l'intégration. De nombreuses informations sont communes aux compta-

bilités, les nomenclatures sont conjointes et les PGI permettent d'enregistrer, selon des processus continus, des faits générateurs différents. Le calcul des coûts partira enfin des informations comptables et budgétaires. C'est pourquoi on doit parler de comptabilité financière.

## **1- Produire des comptes publics : une fonction qui monte**

### **a- Des concepts communs mais des référentiels séparés pour les comptabilités publiques**

Les concepts sont ceux de la comptabilité d'exercice : constatation des droits et obligations, encore appelé principe des droits constatés. Or notre bon vieux PCG apparaît bien isolé aujourd'hui.

Les normes reconnues internationalement s'imposent désormais plus au moins. Pour l'Etat, la référence aux IFRS / IAS a été systématique (notion de contrôle, valeur de marché, priorité à la réalité économique, ...)

Malgré ces références communes, la situation des comptes publics reste encore relativement hétérogène ; le poids des traditions et des spécificités demeure malgré les efforts de la DGCP et du CNC qui concourent à la convergence des normes :

- l'Etat dispose, depuis 2004, d'un cadre conceptuel et de 13 normes, d'une nouvelle PR et d'un dispositif complet de pré-certification ;
- la Sécurité sociale applique un plan comptable unifié depuis 2002 et la loi organique du 2 août 2005 prévoit deux niveaux d'agrégation, avec à terme une certification pour le premier, et un avis pour le second;
- les acteurs décentralisés appliquent, quant à eux, les instructions en M qui s'inspirent du PCG, mais sans loi organique.

### **b- Des clients devenus exigeants**

- **Les pouvoirs publics** : responsables, élus et organes délibérants attendent des comptes comptable, qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'entité publique qu'ils dirigent.

- **L'opinion publique** - et les médias - s'interrogent de manière toujours plus pressante et précise sur les fonds publics : D'où vient l'argent public ? Où va l'argent public ?

- **Les marchés financiers** appliquent leurs modes d'évaluation (analyse financière, rating) dès lors que l'organisme fait un appel public à l'épargne. Ainsi la CADES (premier Etablissement public en PCEC avec certification depuis 1996) bénéficie-t-elle du triple A et mesure-t-elle régulièrement son spread.

- **L'international** enfin révèle des besoins de comparaison et développe une certaine forme de normalisation (IFAC). Au sein de l'Union européenne, les critères dits maastrichtiens appliquent la norme de comptabilité nationale SEC 95 à partir des informations fournies (et retraitées en partie) par les comptabilités publiques.

### **c- Le reporting comptable et financier : produit d'appel**

Non seulement les états financiers annuels évoluent dans leur présentation (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, annexes, rapports de présentation) mais des restitutions spécifiques sont mises au service du pilotage, du contrôle et de la communication financière : en 2006, la SH sera lolfée ! La mise en place d'infocentres (pour l'Etat, pour le secteur local, pour les Etablissements publics) offre des capacités de croisement, d'élaboration et de requête à l'infini. La comptabilité devient décisionnelle car elle permettra d'alimenter la

mesure de la performance (PAP et RAP).

#### **d- Comptables publics comptables privés : même combat**

La muraille de Chine qui, historiquement, séparait les deux mondes est aujourd'hui totalement tombée. Les professionnels du chiffre parlent le même langage, appliquent les mêmes outils, sont au service de la même transparence. Leurs défis aujourd'hui s'appellent :

- adopter les nouvelles normes (le comité des normes de comptabilité publique réunit à parité les professionnels du chiffre publics et privés-) et se former en permanence;

- maîtriser les nouveaux outils. Les intégrateurs et les assistances à maîtrises d'ouvrage formés dans l'entreprise investissent le monde public. Quels seront les rapports du comptable avec les SI ?

- mutualiser les bonnes pratiques. L'IPAO exprime parfaitement cette ambition ;

- s'adapter aux nouveaux enjeux: les coûts, les activités, la gestion active de la dette, le cash management, la communication, l'information financière utile, le benchmark, le développement durable, les modes innovants de financement, la gouvernance, la sécurité financière ;

- appliquer la même déontologie tout en étant subordonnés aux organes dirigeants qui approuvent, assument les comptes et sont responsables de la communication financière.

#### **2- La performance : un impératif pour la fonction comptable publique**

Grâce à la LOLF, la performance est devenue une notion objective : c'est l'efficacité, la qualité de service et

l'impact que j'appelle le triangle magique de la performance .

Il appartient aux fonctionnaires, sous le contrôle du Gouvernement et du Parlement, de donner un contenu concret à ces trois notions. Sous l'impulsion de la DGCP, confiée à Dominique Lamiot depuis le 26 octobre 2005, ils ont l'ambition de les appliquer à chacun de leurs métiers : recette, dépense, dette - trésorerie, conseil et, bien sûr, tenue des comptes publics.

#### **a- L'efficacité, comment y parvenir ?**

C'est un meilleur rapport coût / résultat. Le Minefi s'organise

⇒ En créant des pôles d'excellence spécialisés dans la gestion du chiffre public : trésorerie pour le secteur déconcentré (4000), agents comptables pour les Etablissements publics (1600), trésoreries générales (110), départements comptables ministériels (15), ACCT (1), FCE (1) pour l'Etat.

Les cinq principales nouveautés décidées par les ministres en termes d'organisation sont :

- la mise en place du service "Fonction comptable de l'Etat" à la DGCP pour normer, piloter et produire les comptes de l'Etat ainsi que les reportings associés (SH, SROT) ;

- la mise en place dans chaque ministère d'un département comptable ministériel - grâce aux efforts conjoints de la DGCP, de la Direction du Budget et du Secrétaire Général, les DCM seront placés sous la même autorité que les contrôleurs budgétaires afin de renforcer les synergies et de permettre à chaque directeur financier de collaborer avec un interlocuteur financier unique (appelé CBCM) ;

- la création de la Direction des grandes entreprises qui gère 40 % de la recette fiscale et génère les informations comptables correspondantes ;



-la création de l'Agence France Trésor pour la dette et la trésorerie, avec une comptabilité de gestion aux standards de la profession ;

-la mise en place enfin de l'Agence des participations de l'Etat qui représente à Bercy "l'Etat actionnaire" et vient de publier la cinquième édition de son rapport en application de l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2004, avec en troisième partie les comptes combinés des principales entités contrôlées.

-En pariant sur les nouvelles technologies : la question qui vient en premier sera "ERP or not ERP". L'Etat a fait le choix du PGI dans le cadre du projet Chorus confié à l'AIFE, alors que le secteur local comme le secteur fiscal s'appuiera sur des logiciels spécifiques (projet Helios, projet Copernic, RSP et CDR). Après se situe la partie la plus redoutable : s'adapter à la logique du PGI pour en tirer le meilleur parti. L'expérience prouve qu'une forte capacité d'arbitrage est nécessaire (exemple positif de l'AFT qui sera prête au 1er janvier 2006 avec le projet SIFT). La Cour des comptes et les auditeurs internes du Trésor public (MAEC) s'appuient sur les outils d'analyse des comptes assistée par ordinateur.

⇒ En optimisant les process (reengineering) : c'est une condition nécessaire à la mise en place du PGI. C'est une condition indispensable à l'efficacité. Bercy (la DRB, la DGCP et la DB) a lancé neuf chantiers de reengineering des processus comptables et financiers. Nous sommes tous impatients de les voir déboucher concrètement (services facturiers, centres de service partagés, workflow et dématérialisation, simplifications, gains de productivité...).

⇒ En renonçant au perfectionnisme comptable : il faut en effet relativiser la portée des travaux comptables pour l'Etat, comprendre le sens du résultat patrimonial, renoncer aux exhaustivités inutiles, aux chiffrages pointus, aux

raffinements de référentiels si les enjeux ne le méritent pas.

N'imitons pas ce que nos amis anglosaxons peuvent avoir de trop méthodique et gardons-nous des effets pervers de la bureaucratie comptable : elle coûte cher sans rapporter gros. Sachons proportionner les efforts aux enjeux et prendre la comptabilité pour ce qu'elle est une technique au service de la transparence.

### **b- La qualité comptable : de quoi s'agit-il ?**

Il s'agit de traiter les usagers comme des clients.

Cette démarche vise d'abord à répondre à la prescription de la LOLF (art. 31) : « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat [ ...] assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures . Initiée à titre expérimental en 2001 à l'ACCT, elle repose sur l'approche par les processus, par les risques et par les enjeux. Elle met en oeuvre les méthodes reconnues d'audit comptable et financier, de contrôle interne, de révision annuelle des comptes et d'amélioration continue des reportings.

Sous l'impulsion de la DGCP, chaque trésorerie générale est appelée en 2005 à organiser deux niveaux de contrôle (avec une équipe dédiée appelée "cellule qualité comptable").

Au niveau central, la FCE édicte le référentiel de contrôle interne comptable, mobilise les auditeurs internes et confie à une équipe spécialisée (MVCG) le contrôle de 3ème niveau. Un plan national d'action organise la montée en puissance du réseau sous l'égide d'un comité du contrôle interne comptable (comité d'audit en langage courant).

En bref la qualité comptable (garantie) devient le 1er étage de la certification.

Mais la qualité comptable est aussi la qualité du service rendu aux "clients" de la comptabilité : la rapidité, la lisibilité, l'analyse financière, le choix des supports sont autant d'atouts au service des comptables surtout s'ils prennent soin d'interroger le client, de mesurer ses attentes et d'y répondre. A l'ACCT c'est ce que nous tentons régulièrement de faire.

### **c- L'impact des comptabilités publiques : la transparence**

L'impact, c'est l'effet des politiques publiques.

L'output de la fonction comptable (une information financière de qualité) est au service d'une politique publique voulue par les autorités politiques. Transverse à tous les organismes publics, c'est la politique de transparence. Il sera utile d'établir des instruments de mesure et de faire des comparaisons nationales et internationales. Nous abordons le domaine de l'évaluation des politiques publiques où beaucoup reste à faire.

A quand le scoring des acteurs publics en matière de transparence ?

### **d- Des difficultés à ne pas sous-estimer**

- des normes en évolution et qui répondent à une double logique économique et politique,
- des outils surpuissants difficiles à maîtriser,
- des acteurs multiples à faire collaborer,
- la fameuse conduite des changements et ses pièges ,
- des conseils , encore des conseils .

### **En conclusion :**

1/ C'est possible : les personnels du Trésor public ont démontré leur capacité à relever le défi : comprendre la LOLF, adopter les bonnes pratiques, utiliser nos outils et maîtriser les nouvelles technologies, ... Ils ont avalé la M14 en 3 ans, ils

avaleront la nouvelle PR avec la collaboration de leurs collègues de la DGI, de la Douane et des ministères.

2/ L' ACCT continue à la demande de Bercy dans son rôle de pionnier. Elle s'organise pour assurer sa "mise au format LOLF en 2006" autour de quatre ambitions :

- appliquer les nouveaux référentiels et le contrôle qualité pour produire le noyau dur des comptes certifiables de l'Etat.
- maîtriser les applicatifs pour gérer 100 % des informations de comptabilité générale de l'Etat aux standards du palier 2006,
- lancer le DCM MINEFI avec ses très importantes spécificités (fiscal, non fiscal, patrimoine, dette-trésorerie, crédits, CAS pensions, CAS immobilier, ...) sur une base claire, concrète et partagée,
- piloter la performance comptable et financière à partir de priorités quantifiées,

3/ Allons-nous vers une nouvelle culture comptable fondée sur la performance ? La route sera longue, et les excès de vitesse exceptionnels. Encourageons les comptables publics. Ils le méritent.

## Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central 1890 – 2005

---

Communication de Sébastien Kott lors de la conférence du 18 avril 2005 organisée par le Comité pour l'histoire économique et financière à l'occasion de la publication de sa thèse « Le contrôle des dépenses engagées - Évolutions d'une fonction ».

Quatre étapes importantes marquent l'évolution du contrôle des dépenses engagées.

- L'article 59 de la loi du 26 décembre 1890 met en place une comptabilité des dépenses engagées.

- La loi du 10 août 1922 fige les attributions des contrôleurs des dépenses engagées.

- Les contrôleurs des dépenses engagées deviennent contrôleurs financiers centraux avec le décret du 23 janvier 1956.

- Le décret du 27 janvier 2005 met fin au contrôle financier de 1922.

Le moment est venu de dresser un bilan de cette fonction et de son évolution. Cette histoire retrace l'évolution du contrôle administratif des dépenses de l'État. Elle témoigne aussi d'une évolution de l'administration des finances. C'est enfin l'histoire d'une fonction délicate voire ingrate si l'on en croît les contrôlés. Alain Peyrefitte décrit le caractère tatillon à l'excès du contrôle financier central. « La directrice d'une grande école féminine s'était vue renvoyer, sans l'indispensable visa, une commande de produits pharmaceutiques pour son infirmerie. Elle avait fini par obtenir le contrôleur financier au téléphone et lui demandait les raisons de ce refus. « Cette liste comporte une eau de mélisse qui ne me paraît pas s'imposer ». Il arrive, protesta la directrice, que des élèves se trouvent mal. L'eau de mélisse les fait revenir à elles ! »(1). Claude Allègre insiste : « En réalité, le ministre ne peut pratiquement rien tout seul. Êtes-vous au courant qu'il ne peut pas signer un chèque ? La seule personne habilitée, c'est le contrôleur

financier du ministère, qui n'est pas l'un de ses agents mais qui dépend du ministère des Finances. Anecdote : il est arrivé dans le passé qu'un contrôleur financier ne veuille pas payer les salades destinées aux cobayes de l'animalerie de Paris VI, sous prétexte qu'on n'avait pas précisé s'il fallait des laitues, des scaroles ou des romaines ! » (2).

Le contrôle financier central serait caractéristique de l'antagonisme entre l'efficacité des procédures administratives et l'impératif de régularité juridique des procédures de dépense publique.

Pourquoi avoir établi un contrôle préalable à l'intervention de l'ordonnateur ? Une fois institué, comment expliquer qu'un outil si puissant ait été confié au ministère des Finances ?

### **I - Une institution portée par le Parlement**

Le contrôle des dépenses engagées est une institution portée par le Parlement. A l'origine, le contrôle des dépenses engagées est bien nommé. En 1890 il s'agit bien d'un contrôle *a posteriori* qui porte sur des dépenses déjà engagées juridiquement. Les parlementaires comprennent l'enjeu très important de ce contrôle et vont en faire un contrôle des dépenses à engager, c'est-à-dire un contrôle *a priori*.

---

(1) Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Paris, Plon, 1977, page 301.

(2) Claude Allègre, *Toute vérité est bonne à dire*, Paris, Fayard, septembre 2000, page 185 et 186.

## **A - L'apparition de la comptabilité des dépenses engagées**

L'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 impose aux ministres la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées. Cet outil comptable a pour vocation d'éviter les dépassements de crédits. Il permet en théorie, d'informer le ministre du montant des crédits réellement disponible au sein de « son » budget.

### **1 - Différentes conceptions du contrôle**

C'est la République parlementaire qui exige le contrôle. La représentation nationale vote le budget et entend qu'il soit respecté. La forme du contrôle ne va pas de soi. Des missions parlementaires observent les systèmes comptables européens, la Belgique et l'Italie sont particulièrement étudiées.

Diverses propositions sont débattues au sein des Chambres. Les plus marquantes sont celles de Brisson en 1881, Rivière et Roches en 1882, Pradon en 1888, Faure en 1890, Proust et Gotteron la même année.

Ces propositions poursuivent un même objectif : il s'agit de contraindre l'Administration à respecter la décision financière matérialisée par le Budget de l'État. Il s'agit bien de peser sur le pouvoir exécutif.

On envisage alors de confier un contrôle plus poussé à la Cour des comptes. Cette dernière pourrait intervenir en cours d'exécution de la dépense publique et non plus *a posteriori* comme elle le fait depuis 1807.

On évoque aussi la possibilité de placer le contrôle financier sous la houlette du Parlement lui-même. Des commissions de la comptabilité recevraient et contrôleraient les pièces comptables en cours d'année.

### **2 - L'autonomie des ministres**

Finalement la tenue de cette comptabilité est confiée aux ministères

dépensiers. Chaque ministre doit mettre en place au sein de son administration une comptabilité des dépenses engagées. Les données générées permettent d'opérer un contrôle qui repose en définitive sur la capacité de l'ordonnateur à s'imposer auprès de ses services. Ce contrôle est perçu comme technique. Il s'implante à un niveau administratif. On sacrifie le concept de contrôle, qui implique l'extériorité, à l'autonomie de l'ordonnateur. Il s'agit aussi d'assurer le respect d'une acception stricte du principe de la séparation des pouvoirs.

### **3 - La technique comptable**

Cette comptabilité peut sembler peu contraignante. Elle est pourtant vécue par les ministères dépensiers comme la préfiguration du règne de la technique comptable au sein de leurs services. Ils s'opposent à cette mesure.

Le règlement d'administration publique, qui précise les modalités de la tenue de cette comptabilité, n'intervient que le 14 mars 1893. Ce sont deux années de difficiles négociations. Alors qu'il est censé définir les modalités d'application de la comptabilité des dépenses engagées, il ne fera qu'en encadrer les grandes lignes. On laisse aux ministères concernés le soin d'aller plus en avant.

Les ministres démontrent alors le peu d'intérêt qu'ils attachent à ce nouvel outil. Les instructions sont adoptées avec un retard variable. Si le ministère des Finances expérimente le système depuis 1889, seul le ministère des Travaux publics adopte son instruction en 1893. Il faudra entre trois et sept années aux autres ministères pour mettre en oeuvre leurs comptabilités.

## **B - Un contrôle confié au ministère des Finances**

Très rapidement, les parlementaires comprennent que les ordonnateurs sont peu enclins à la mise en oeuvre du contrôle des dépenses engagées. On

voit s'opposer d'un côté, les ministères dépen­siers qui résistent au développement du contrôle des dépenses engagées et de l'autre, le Parlement qui pousse à son renforcement.

Les parlementaires décident logiquement de se tourner vers le ministère des Finances et plus particulièrement vers l'Inspection des Finances.

### **- La nomination d'inspecteurs des finances**

On procède par étapes. L'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 dispose que « La nomination des contrôleurs des dépenses engagées dans chaque ministère est faite conjointement par le ministre intéressé et par le ministre des Finances ». L'origine de cette disposition est remarquable. Il s'agit d'un amendement de la commission du Budget de la Chambre des députés, adopté sans intervention du Gouvernement (3).

Une fois encore, les ministères vont marquer leurs réticences. Les nouvelles nominations sont reportées. Cela permet de maintenir dans leurs fonctions des contrôleurs originaires des administrations contrôlées. Ici encore, on constate une lente implantation de la réforme. Sur les 13 contrôles alors en place, 3 nominations interviennent en 1904 et 1905.

La nomination de Joseph Caillaux au poste de ministre des Finances, de mars à juin 1911, et surtout à la présidence du Conseil de juin 1911 à janvier 1912 marque un temps fort. La vague de nominations de 1911, au cours de laquelle sept postes changent de titulaires en est une des manifestations. A partir de cette date et sauf de rares exceptions, les postes de contrôleurs financiers centraux sont confiés à des agents du ministère des Finances.

### **C - Un contrôle préalable à la naissance de l'engagement juridique**

Parallèlement à l'extraction du contrôle des « griffes » des bureaux, il s'est opéré un renforcement sensible de ses prérogatives. C'est entre 1903 et 1911 que va se mettre en place un véritable contrôle des dépenses à engager, ou un contrôle des propositions d'engagements de dépenses.

Le décret du 14 mars 1893 avait institué un avis préalable à l'engagement. Cet avis est remplacé par un visa obligatoire. Le contrôle devient une étape obligée avec l'article 147 de la loi de finances pour 1911.

#### **1 - Un contrôle étendu**

Parallèlement à l'affirmation de son caractère préalable, le visa voit son fondement conforté. Le décret de 1893 faisait reposer l'avis sur des éléments matériels « objectifs ». Il s'agissait pour le contrôleur d'identifier une erreur d'imputation, une indisponibilité de crédit ou une mauvaise évaluation de la proposition. À partir de 1911, le contrôleur fonde son visa sur le cadre financier au sein duquel se situe la proposition d'engagement. Le texte évoque le respect des dispositions d'ordre financier des lois et règlements et les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets des autres ministères. La formulation sera précisée par la loi du 10 août 1922. Dès lors, il s'agit pour le contrôleur de maintenir la dépense publique dans le cadre fixé par les parlementaires. Pour ce faire, il dispose du pouvoir de bloquer une proposition de dépense, avant qu'elle n'acquière une valeur juridique, que naisse l'engagement juridique.

---

(3) Il sera précisé l'année suivante que cette nomination intervient par décret. Article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 modifiant l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 « Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre intéressé ».

Pour parfaire l'édifice, la loi de finances pour 1911 introduit le visa des ordonnances de paiements et de délégations. Le visa est certes une obligation préalable, mais il est surtout le moment de la négociation : il incite au compromis. C'est en ces termes que le ministre des Finances présente les choses à ses collègues. « Je suis convaincu que [...], dans la pratique, l'accord s'établira facilement entre le contrôleur des dépenses engagées et les services, soit que ceux-ci renoncent d'eux mêmes ou sur vos ordres aux mesures qui ont motivé les observations, soit qu'en présence de nouveaux arguments qui lui auront été fournis, le contrôleur reconnaisse la possibilité de viser la proposition dont ils avaient cru devoir suspendre l'enregistrement dans sa comptabilité. (4)

## **2 - Le respect du visa**

Dès lors, les contrôleurs sont rattachés au ministère des Finances et dotés d'un outil juridique adéquat, mais jusqu'en 1922, aucune contrainte ne pesait sur l'ordonnateur. Le ministre pouvait parfaitement décider de ne pas suivre l'avis du contrôleur. Plus simplement, il pouvait décider de ne pas lui transmettre les engagements délicats. Il convenait d'assortir l'édifice d'une sanction. La proposition de loi Marin, qui aboutit à la loi du 10 août 1922, évoquait la responsabilité civile de l'ordonnateur peu scrupuleux. Le Parlement surenchérit. La responsabilité sera civile et personnelle. Elle sera de surcroît pénale et assimilée à la forfaiture en cas de violation volontaire de la loi.

Une fois encore, une fois de trop peut-être, les parlementaires marquent leur attachement à la fonction. Cependant, en 1922, il n'existe pas de juridiction capable de mettre en oeuvre la responsabilité civile des ordonnateurs. De plus leur responsabilité pécuniaire est disproportionnée : les sommes en jeu ne sont pas à l'échelle humaine. En

ce qui concerne la responsabilité pénale, la forfaiture paraît bien sévère et la saisine de la Haute cour bien hypothétique. Victor Marcé pouvait écrire, en 1928, que l'article 9 de la loi du 10 août 1922 « exagère vraiment et fait figure de croque mitaine pour les petits enfants (5).

## **II - Une fonction qui évolue avec l'administration**

A partir de la loi du 10 août 1922, les prérogatives du contrôle des dépenses engagées sont établies. Si le texte évolue peu entre 1922 et 2005, le contexte, lui, change.

Ce contexte est évidemment institutionnel :

- la Troisième République est parlementaire et politique;
- la Cinquième République est « rationalisée » et technique.

Le contexte est aussi administratif :

- les contrôleurs étaient des agents d'exécution des ministères dépeniers;
- ils deviennent des experts de la direction du Budget.

Ces mouvements de fonds influent sur l'idée que les différentes parties se font de la mission et corollairement sur son évolution.

## **A - Contrôler, conseiller, informer**

### **1 - Le Parlement et la direction du Budget face à l'information**

Le contrôle financier central est incontestablement un lieu de détention d'informations. Tous les engagements de dépenses y transitent, il en va de même des ordonnancements. Dès 1922, le Parlement entend bien tirer profit de cette situation pour soumettre les administrations.

---

(4) Instruction du 1er mars 1912, SAEF B 13383.

(5) Victor Marcé, *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, F. Alcan, 1928, tome 1 page 109.

Le contrôle des dépenses engagées établit des situations trimestrielles. Ces situations comptables sont destinées tant au ministère des Finances qu'au Parlement. Les parlementaires réclament à l'époque que cette transmission soit mensuelle.

Les comptabilités sont tenues à la plume, reproduites à la main, le surcroît de travail génère une réaction très forte des contrôleurs. Les comptabilités ne seront transmises que tous les trois mois. C'est avec l'informatisation que l'on parviendra 80 ans plus tard à mensualiser ces données. Les parlementaires réalisent vite que l'information fournie est très technique. Elle n'est que difficilement exploitable à des fins de contrôle politique. Ils se désintéressent rapidement des situations trimestrielles.

Les contrôleurs rédigent aussi des rapports annuels sur l'exécution du budget des ministères dont ils ont la charge. Ces rapports détaillent la vie financière des administrations. Ils sont adressés à la direction du Budget mais aussi aux commissions financières. Jusqu'à la rationalisation du parlementarisme, les liens entre les commissions des finances et la rue de Rivoli sont très étroits. Les rapports décrivent les conditions de l'exécution du budget et détaillent les heurts entre le contrôleur et les administrations. Ils s'adressent autant à la direction du Budget qu'au Parlement auquel ils dénoncent les tentatives de dépassement ou de détournement d'affectation. Après 1958, le Parlement continue à obtenir la transmission de ces documents. Mais la forme change, les rapports deviennent une photographie de la situation financière du ministère. Ce sont des synthèses qui s'adressent en fait de plus en plus explicitement à la direction du Budget quand bien même les commissions des Finances y trouvent des informations intéressantes.

## **2 - Conseiller la direction et les administrations**

La mission de la direction du Budget et du contrôle financier est à l'origine de préparer et de veiller sur l'exécution du budget. Cette tâche nécessite de posséder de l'information.

Placé au coeur des ministères dépensiers, le service du contrôle est au fait de leur activité. Il était perçu comme un agent de renseignement : l'espion des Finances. L'information sur les conditions d'exécution du budget permettait de tenter de dégager des marges de manoeuvre et d'anticiper certaines mesures nouvelles. La direction du Budget leur a même confié des études spécifiques.

Ce rôle de conseiller de la direction est renforcé à l'origine par l'obligation qui lui est faite de transmettre un avis sur toutes les propositions en provenance du ministère contrôlé. L'étendu de cet avis, très large à l'origine, a été restreint par la pratique. Depuis la seconde guerre mondiale, les avis ne portent plus que sur les « propositions budgétaires ». Le contrôle n'est pratiquement plus consulté sur les conséquences éventuelles des mesures réglementaires.

Moins consultés par leur direction de rattachement, les contrôleurs ont acquis une nouvelle légitimité vis-à-vis des administrations contrôlées. Le contrôleur est parfois devenu un conseiller financier des services dépensiers. Sa formation et son expérience lui permettent de prévenir les irrégularités et corollairement d'accroître l'efficacité des procédures administratives. Pour cela, il faut réunir deux conditions : que le service du contrôle bénéficie de la confiance des services techniques et que le contrôleur accepte ce rôle de pédagogue.

Le contrôleur occupe en fait une position extrêmement ambiguë. Il s'apparente à un diplomate placé entre deux administrations aux volontés

antagonistes : la dépense d'un côté, le carcan budgétaire de l'autre.

Le contrôle de la régularité de la dépense apparaît alors une fois encore comme le moment de la discussion, du dialogue entre les services et *in fine*, de la négociation entre les ministres.

## **B - Le contrôle financier local**

### **1 - La déconcentration financière sous la Troisième République**

Avec le développement administratif, le mouvement de déconcentration financière devient une nécessité. On voit rapidement apparaître des ordonnateurs délégués et secondaires. Ils sont considérés comme des relais de l'action administrative exercée au niveau central. En tant que relais ils bénéficient d'une relative autonomie. La délégation de crédits est considérée comme un cadre juridique suffisamment contraignant. Les ordonnateurs secondaires ne sont donc soumis qu'à un contrôle comptable et juridictionnel *a posteriori*.

C'est avec la prise de conscience de l'importance que revêt l'acte d'engagement que les choses vont changer du tout au tout. Dès 1903, les députés préconisent d'intégrer les engagements opérés au niveau « déconcentré » plus rapidement au sein de la comptabilité des dépenses engagées. Il s'agissait évidemment d'en accroître l'efficacité. Une fois encore, c'est du Parlement que vient l'impulsion nécessaire à un meilleur contrôle financier. Le mouvement initié au niveau central en 1911 ne peut se concrétiser au niveau déconcentré avant la première guerre mondiale.

### **2 - Le décret du 1er septembre 1936**

En 1930, le ministère des Finances relaye la revendication de contrôle des ordonnateurs secondaires au sein d'un cadre plus large. Il s'agit de remettre de

l'ordre au sein de la comptabilité de l'État en grande difficulté depuis 1914.

Après avoir repris en main les comptes de prévision et les comptes de gestion, le ministère des Finances s'attaque au problème de la comptabilité administrative. Les ministères mettent une telle mauvaise volonté à tenir leurs comptes que le ministère des Finances est contraint de le faire à leur place. Cela passe évidemment par la prise en compte des dépenses déconcentrées.

Les résistances administratives furent telles qu'il fallut attendre 1936 pour formaliser un contrôle local des dépenses. Après cette naissance difficile, le contrôle local est dès sa mise en oeuvre moribond : manque de moyens, absence de personnel qualifié. Il se résume en une formalité administrative, en une opération matérielle d'apposition automatique de visa sur des titres non vérifiés. Le contrôle est confié aux Trésoreries générales, à des comptables focalisés sur les opérations susceptibles d'entraîner leur responsabilité pécuniaire. La première expérience de contrôle financier local disparaît au lendemain de la seconde guerre mondiale.

### **3 - Le décret du 13 novembre 1970**

Inéluctable, la déconcentration devient une volonté politique à la fin des années 1960. La déconcentration du contrôle apparaît comme un facteur capable de favoriser l'émergence d'une nouvelle gestion publique. Le ministère des Finances y voit une occasion d'opérer un rapprochement entre le contrôleur et le payeur. Le contrôle reste un contrôle comptable qui porte principalement sur la disponibilité des crédits.

### **4 - Le décret du 16 juillet 1996**

En 1996 apparaît une troisième forme de contrôle financier des ordonnateurs secondaires. Il réalise une synthèse entre le contrôle local de 1970 et le



contrôle central de 1922. Il reste confié à un comptable, le Trésorier-payeur général de région, mais on lui adjoint un contrôleur financier en titre ou en droit. Il s'agit d'un contrôle particulier exercé au niveau des ordonnateurs secondaires et non d'une déconcentration des prérogatives du contrôle financier central vers le TPG de région. Ce contrôle est doté d'un visa en lieu et place de l'avis de 1970. Mais la portée de ce visa est encadrée et laisse moins de marge de manoeuvre au contrôleur qu'au niveau central.

## **C - Le bras armé de la direction du Budget**

### **1 - L'opportunité des dépenses publiques**

La difficulté du contrôle financier résulte de ce qu'un agent du ministère du Finances dispose du pouvoir de s'opposer à la décision d'un ordonnateur. Il convient de circonscrire la notion de régularité financière qui ne doit pas interférer avec l'appréciation de son opportunité. La loi de 1922 n'a pas pris la précaution d'exclure explicitement l'appréciation de l'opportunité des missions du contrôle des dépenses engagées. L'instruction de 1924 l'a fait. Cette prohibition est reprise par le décret de 1970 relatif au contrôle financier local. Les contrôleurs affirment pour la plupart d'entre eux ne pas porter d'appréciation sur l'opportunité des engagements qui leur sont soumis. Mais l'immixtion du contrôleur dans le champ de la décision est difficile à admettre pour les ordonnateurs. Les services dépensiers ont bien conscience que l'opportunité ne peut pas motiver un refus de visa.

Mais le regard porté sur l'opportunité de leurs dépenses les place en situation parfois difficile. Cette position est d'autant plus difficile que leur interlocuteur est un agent de la direction du Budget avec laquelle ils sont en négociation permanente.

## **2 - La régulation budgétaire**

Ce sentiment s'est accru avec le développement de la régulation budgétaire. Le contrôle des dépenses engagées est plus que le point de passage obligé de la dépense publique. Il est l'axe autour duquel la dépense acquiert un caractère d'exécution par opposition à la phase de décision. En marge de sa mission de contrôle, le contrôleur financier a été donc logiquement chargé de mettre en place la régulation budgétaire. Au coeur du ministère contrôlé, il est aussi le meilleur interlocuteur et surtout le mieux à même de permettre des « gels » opératoires. Tant que cette régulation avait une vocation économique elle restait neutre, à partir du moment où elle devient plus politique elle est de moins en moins supportable.

## **Conclusion**

La construction du contrôle des dépenses engagées qui conduit à la loi du 10 août 1922 est caractéristique d'une approche empirique de la construction du droit.

- La loi de 1922 se pose comme une synthèse des diverses étapes franchies par une revendication politique.

- Le lent perfectionnement de cette mesure témoigne des résistances administratives.

L'apparition de la direction du Budget en novembre 1919 est emblématique de la distinction entre une approche « comptable » et une approche « budgétaire » des finances publiques. Héritier d'une tradition comptable, le contrôle des dépenses engagées évolue vers un environnement budgétaire. La forme de ses rapports, les difficultés à mettre en oeuvre un contrôle local, les conflits liés à sa présence au coeur de la procédure de dépense publique en sont autant d'illustrations.

En dépit de cette difficulté structurelle, la fonction a concouru durant plus d'un siècle à asseoir la notion de régularité financière de la dépense publique. L'évolution du contrôle financier central au regard de son positionnement originel ne peut pas être analysé comme traduisant son échec. Elle illustre le passage de témoin du Parlement à l'Administration dans le domaine financier. Elle témoigne aussi du changement de paradigme qui pousse l'Administration à favoriser l'approche « managériale » au détriment du droit public.

## Le labyrinthe des marchés publics

---

Hanaâ Foulani & Abdelaziz Meftah  
Economie et Entreprises – décembre 2005

### Enquête sur les marchés publics

Réaliser une enquête sur la corruption dans les marchés publics n'est pas chose aisée. Les langues qui se délient dans les salons casablancais et rbatis se nouent aussitôt qu'on leur tend le micro. Le business des commandes publiques est juteux et chaque intervenant tient absolument à préserver ses intérêts actuels ou potentiels. Les ministères et les inspecteurs veulent absolument mettre en avant les avancées réalisées par le Maroc en matière de réglementation et les fournisseurs lésés préfèrent s'emurer dans le silence par peur de représailles. Même les organisations internationales avec leurs antennes locales et leurs orateurs, qui font le tour des salles de conférences et des colonnes de la presse pour décrier la corruption, perdent leur verve lorsqu'il s'agit de parler de choses concrètes. Economie et Entreprises a relevé le défi et a tenu à lever le voile sur les pratiques douteuses les plus courantes en matière de passation de marchés. La liste des exemples n'est certes pas exhaustive, mais elle en dit long sur l'étendue du phénomène. Le décret de 1998, qui fait la fierté des fonctionnaires du ministère des Finances et de la Direction du contrôle est sans doute avant-gardiste, mais ce qu'on oublie souvent, c'est que c'est un texte élaboré par des fonctionnaires pour les fonctionnaires.

Le Maroc possède incontestablement la réglementation la plus tendance en matière de passation des marchés publics. C'est du moins ce dont sont

convaincues les différentes administrations concernées.

«L'expérience du pays en la matière est citée en exemple dans les pays en voie de développement qui essayent de suivre la même voie», souligne Abdelmajid Boutaqbout, chef de la division de l'assistance et du partenariat au sein de la Direction du contrôle général des engagements de dépenses de l'Etat (CGED). Mieux, le pays est cité comme référence par la Banque Mondiale. Les Nations Unies l'ont même sollicité pour faire partie d'une commission ad-hoc, chargée de mettre en place une «réglementation type» sur les marchés publics. Il serait facile de tomber dans un chauvinisme démesuré et de bomber le torse son n'était pas sûr que tout cela est vrai seulement en théorie. C'est-à-dire sur les textes de loi et dans les circulaires de l'administration, voire dans les salles de formation où nos chers fonctionnaires se plaisent à donner des cours sur l'expérience marocaine en la matière. Malheureusement, la réalité est moins reluisante. «Une réglementation, c'est bien, encore faut-il qu'elle soit appliquée sur le terrain», fait remarquer un parlementaire. Or, force est de constater qu'une fois encore la machine législative est enrayée avec ce que cela suppose comme manque à gagner pour le contribuable. Pour la simple raison que dans ce domaine, la fraude est la règle, et le respect de la loi l'exception. Certes, la pratique se fait de moins en moins au grand jour, mais les faits prouvent que le fléau est bien ancré et qu'il faut plus qu'un texte pour l'éradiquer.

Les services du contrôle général des engagements de l'Etat, ceux de l'inspection générale, la Commission parlementaire chargée de la question ainsi que toutes les cellules de contrôle et de surveillance des différentes administrations ont beau déployé les moyens dont ils disposent pour rectifier le tir, rien n'y fait. C'est avant tout une question de mentalité... de culture. Une chose que les plus hauts responsables admettent. «On ne peut pas mettre un contrôleur derrière chaque fonctionnaire», laisse entendre Abdellatif Bennani, directeur du budget au ministère des Finances. C'est dire le climat de suspicion qui règne au sein de l'administration. Mais c'est dire également la précarité des moyens dont dispose l'administration, notamment en terme de ressources humaines (inspecteurs) pour accomplir convenablement le travail. Près de 12.000 marchés publics sont lancés annuellement à travers toutes les régions du pays. Combien d'entre eux font l'objet de suivi? Très peu, avouent les responsables au ministère des Finances et au CED. «Les contrôles ne sont systématiques que pour les marchés de plus de 5 millions de dirhams», indique-t-on.

Au niveau central, un effort considérable est consenti pour redresser la barre, cependant les dérapages commencent au sein même des ministères ordonnateurs. Les dossiers taillés sur-mesure et/ou les cahiers des charges «non disponibles» sont les moyens les plus usités pour prédestiner un fournisseur ou mettre la pression sur les souscripteurs dans le dessein d'obtenir des baqchichs, et non des moindres.

Pour l'anecdote, le patron d'une entreprise se souvient même d'un employé qui avait tenté par tous les moyens de le convaincre que «les jeux sont faits d'avance et qu'il ne faisait que perdre son temps et son argent», pour l'éloigner dès le départ de la liste des soumissionnaires

### **Peur des représailles**

«Il y a toujours des personnes qui chercheront à détourner la loi ou à frauder. L'Etat ne peut pas mettre en place un mécanisme pour veiller au bon déroulement de tous les marchés. Cette tâche incombe également au secteur privé. Les entreprises peuvent faire prévaloir leurs droits lorsqu'un marché a été octroyé selon des méthodes détournées et incorrectes», propose Mustapha Hanine, président de la Commission finances et développement économique au Parlement. Or, au Maroc «il est rare qu'une entreprise franchisse le pas par peur des représailles», ajoute Abdessamad Saddouk membre du bureau exécutif de Transparency Maroc.

Résultat, des fonctionnaires peu scrupuleux usent et abusent de leurs fonctions pour gangrener tout le système de passation des marchés publics.

### **Ah! Ces collectivités locales**

Selon les spécialistes, le fief de tous les détournements est incontestablement les collectivités locales. «Chaque année, des milliards de dirhams partent en fumée», souligne un observateur. Le procès Laâfoura-Slimani a été l'occasion de se rendre compte de l'ampleur des détournements qui peuvent avoir lieu. Pour rappel, les faits de cette affaire remontent au début des années 90. Abdelmoughit Slimani est alors président de la CUC et très proche de Driss Basri (qui est également son beau-frère). Slimani confie à l'entrepreneur suisse Jean-Victor Lovat, la construction de l'hôtel «Le Tivoli» à Agadir, où Basri est aussi actionnaire. Tout se passe normalement jusqu'en 1993. A la fin de cette année, le bruit court au sujet d'un contrôle poussé de la gestion communale. Secoué, Slimani cherchera à masquer ses

malversations sur les projets immobiliers de «Oulad Ziane» et «Al Fourate». Les marchés pour l'édification de ces deux complexes de logements sociaux, pilotés par la commune des Roches Noires, avaient été attribués à la fin des années 80 par entente directe à des sociétés appartenant à un entrepreneur de la connaissance de A. Slimane, Boujemâa Youssfi. Mieux, à travers ses trois sociétés, Somebi, Sonatiba et EMBA, ce dernier empochera plus de 153 millions de dirhams, sans réaliser une once des travaux que les relevés indiquaient achevés. Les matériaux de construction qui leur étaient destinés auraient été utilisés à la réalisation de villas distribuées aux «fidèles». Lovat est ainsi appelé à la rescousse pour sortir son copain de cette mauvaise passe. Il acceptera de réaliser gratuitement les tranches censées être bâties, en contrepartie de l'octroi d'autres marchés. L'investisseur suisse marchedans la combine, loin de se douter qu'il met le doigt dans un engrenage qui le mènera droit à la prison d'Inezgane. Slimani entraînera dans sa chute Laâfoura ainsi que d'autres hauts responsables en poste à l'époque.

Cet exemple est loin d'être un cas isolé. On aurait pu croire qu'après l'adoption du décret 98 réformant la loi sur les marchés publics, la situation évoluerait dans le bon sens. Il n'en est rien. Selon Saddouk, cela ne fait qu'empirer. Selon le classement annuel de Transparency concernant son indice de perception de la corruption, le Maroc a écopé d'un carton rouge. Il a reculé d'une place par rapport à l'année dernière. Il se retrouve à partager le 78ème rang mondial ex aequo avec la Chine, le Sénégal, le Sri-Lanka et le Surinam.

Le pays est passé de la 45ème place en 1999 (c'est-à-dire immédiatement après l'adoption du fameux décret 98) à la 78ème, après un petit et bref bond à la 37ème en 2000. «Cet indice ne

reflète pas la réalité car c'est un indice de perception qui ne tient pas compte des avancées réalisées par le pays sur le terrain», se défend Boutaqbout. Mais on a beau décrié la méthodologie avec laquelle cet indice est élaboré, il n'en reste pas moins que «le rang qu'occupe actuellement le pays est bien mérité», insiste Saddouk. Il est toutefois nécessaire de reconnaître que le Maroc a tout de même le mérite d'avoir pris les choses en main comme l'a si bien dit Mohamed Boussaïd, ministre de la Modernisation des Secteurs publics, lors d'une sortie médiatique. «De plus en plus de gros dossiers remontent à la surface. Ce qui montre que le Maroc a bel et bien pris le taureau par les cornes». Cela n'est malheureusement pas le cas pour «les moins gros» qui passent inaperçus et qui rongent l'économie nationale. Combien sont-ils? Combien coûtent-ils à l'Etat et au contribuable?

Il faut savoir que la commande publique au Maroc représente environ 20% du PIB. Au titre de l'année budgétaire 2006, le coût de l'ensemble des marchés qui seront lancés est évalué à près de 87 milliards de dirhams. Concernant le secteur des BTP, qui concentre le plus gros des flux, «les fraudes en matière de qualité et les dérapages lors de la passation et l'exécution des marchés occasionnent annuellement une perte de plus de 3 milliards de dirhams», indique-t-on auprès de la Fédération nationale des bâtiments et travaux publics (FNBTP). Cette manne financière équivaut à la moitié du budget d'investissement de toutes les collectivités locales, trois fois le Fonds de solidarité Habitat, plus de deux fois le budget d'investissement du ministère de la Santé et une fois et demie le budget d'investissement du ministère de l'Education Nationale (base de comparaison: projet de la Loi des Finances 2006). Résultat, des écoles avec des murs lézardés, des routes délabrées, des espaces de sport et de détente inusités, des ouvrages à la qualité approximative...

L'armée dont la cuirasse est dure à percer n'est pas en reste. L'affaire Mustapha Adib, officier des Forces Royales Air, en dit long sur les pratiques qui règnent au niveau de ce corps. L'histoire de ce jeune officier d'aviation est bien édifiante. Choqué de voir son lieutenant-colonel arrondir ses fins de mois en revendant le carburant destiné à l'armée, il écrit au futur Mohammed VI, alors prince héritier et coordinateur des bureaux et services de l'Etat-major. Le Prince ordonne une enquête, qui confirme ses dires. Le lieutenant-colonel coupable de détournement est poursuivi et condamné. Mais la hiérarchie militaire, elle, se venge. Le jeune capitaine décide, malgré le règlement, d'alerter la presse étrangère. Son histoire est publiée dans les colonnes du Monde. Poursuivi en justice pour «violation des consignes militaires et outrage à l'armée», il a été condamné à cinq ans de prison au terme d'un procès à huis-clos émaillé d'incidents, mais qui aura eu le mérite de poser -au grand jour- le problème de la corruption.

### **Sécurité =Appels d'offres restreints**

Mais l'exemple le plus récent concerne «l'affaire Thalès». Ce gros marché du ministère de l'Intérieur pour les nouvelles cartes d'identité a reposé avec acuité le problème de passation des marchés, d'autant plus que la signature du contrat est intervenue à un moment où le groupe Thalès était l'objet d'un gros scandale de corruption en Europe et en Afrique du Sud. Il faut savoir que les marchés de la sécurité recourent à des appels d'offres restreints qui mettent en concurrence une poignée de prestataires, dépassant rarement le nombre de trois. Les marchés sont souvent négociés. Ce qui laisse la porte ouverte à toutes les manigances. «Tout ce qui a été colporté sur l'affaire Thalès est faux», souligne avec conviction Bennani de la Direction du budget. Pour ce dernier, «certains marchés spécifiques se caractérisent

par la complexité des technologies relativement nouvelles mises en jeu et le professionnalisme qui doit s'attacher au fournisseur. Dans ces cas, les prestataires ne sont pas nombreux à travers le monde». A cela s'ajoute le volet de confidentialité. Plus réaliste encore, les modalités de financement. «Aujourd'hui, l'Etat n'a pas 1,5 milliard de dirhams à déboursier en l'espace de trois ans pour une opération similaire. Le gouvernement a opté pour un financement s'étalant sur 15 à 20 ans et il y a peu d'entreprises qui acceptent ces conditions», explique Bennani. Sauf que le clientélisme dans les marchés publics coûte bien plus cher à l'Etat!

### **Corruption institutionnalisée**

L'administration et ses fournisseurs ne se connaissent que trop bien. L'Etat paye mal et toujours en retard et les prestataires le lui font payer au prix fort. Rien n'est désormais laissé au hasard. Certains chefs d'entreprises intègrent même les pots de vin et le manque à gagner occasionné par les déblocages dans l'offre financière de départ. Ceci est le résultat de tout un système qui se complait dans les magouilles. Une sorte de cercle vicieux dans lequel l'Etat s'est engouffré. Et la facture est salée. L'enjeu est de taille lorsqu'on sait que les commandes de l'Etat représentent près de 20% du PIB national. En 2006, l'Etat prévoit une enveloppe d'investissement public de plus de 86 milliards de dirhams. Le législateur a mis en place un système qui se veut verrouillé, mais son efficacité est sérieusement entachée par des pratiques courantes qui ont été «institutionnalisées» au fil des années. Les manquements n'épargnent aucun maillon de la chaîne et les maîtres du contrôle au CED pourraient facilement en dresser une liste interminable. Pourtant, ils éprouvent une certaine pudeur à nous en livrer quelques-uns. «Déjà, lors de l'élaboration des cahiers des charges, ces derniers sont taillés sur-mesure pour privilégier un

fournisseur particulier», indique Abdelaziz Haddad, chef de la division d'arbitrage et conseil des marchés publics à la CED. De telles pratiques ont déjà été relevées par cette direction au niveau de plusieurs marchés.

L'étape suivante consiste en la publication de l'appel d'offres. Là aussi, il y a un vide juridique concernant les modalités de publicité qui laissent un large champ d'interprétation à l'ordonnateur. Ce dernier «peut très bien faire une insertion au niveau d'un support non lu ou en caractères qui passent inaperçus», souligne un professionnel des BTP qui a préféré garder l'anonymat. D'importants marchés tels que celui de l'aéroport de Nador ou encore celui de l'autoroute périphérique de Casablanca, pour ne citer que ceux-là, ont été attribués de cette

manière. Toujours pour faire passer les publicités des marchés «en douce», les ordonnateurs attendent le mois d'août, période de congé des entreprises, pour diffuser les appels d'offres. «Depuis quelques années, presque tous les cabinets de conseil et d'ingénierie de la place ne ferment plus pendant la période estivale, de peur de rater une opportunité», affirme un professionnel.

Même l'obligation pour administrations, établissements publics et collectivités locales de publier la liste des marchés publics les concernant dès le début de l'année n'est pas respectée.

Passé cette étape, l'appel d'offres atterrit au bureau d'ordre de l'ordonnateur pour diffusion. «Nous avons constaté que le document en question était parfois utilisé comme moyen de pression sur les entreprises soumissionnaires afin de leur soutirer un petit quelque chose...», indique un haut cadre du ministère des Finances. De telles pratiques ont pu être stoppées grâce à la nouvelle technologie qui permet désormais de

télécharger les cahiers des charges directement sur le site du ministère, voire de suivre l'état d'avancement et le dénouement du marché on line. Reste que cet outil n'est pas généralisé à toutes les administrations. Les collectivités locales et la plupart des ministères ne sont pas des adeptes des nouvelles technologies.

### **Disparitions de dossiers!**

L'ouverture publique des plis a également contribué à assainir sensiblement le climat, à condition qu'il n'y ait pas de «mauvaise surprise». La mésaventure d'un cabinet casablancais est édifiante. Ayant postulé pour un marché se rapportant à la formation pour le compte d'une administration publique, le directeur du cabinet s'est vu déclarer, le jour même de l'ouverture des plis, que son dossier de soumission avait tout bonnement disparu! «Un document pourtant bien volumineux pour passer inaperçu», fait remarquer le patron de ce cabinet. Ce dernier est d'ailleurs convaincu que s'il avait protesté, le document en question serait apparu comme par enchantement. Pourquoi ne l'a-t-il pas fait alors? «Tout simplement parce que les jeux étaient clairement faits d'avance et qu'il était inutile d'insister», dit-il.

Et lorsque la séance publique se passe dans les meilleures conditions, il n'est pas impossible que, quelques jours plus tard, l'ordonnateur choisisse de ne pas donner suite au marché si le fournisseur ne lui convient pas. Et c'est un fait courant, apprend-on. Dans ce cas, l'entreprise retenue n'a aucun recours puisque le décret de 98 n'oblige pas l'ordonnateur à justifier sa décision. Une aberration que les amendements en cours de finalisation tenteront de réparer. Autre argument fréquemment utilisé par les ordonnateurs pour «orienter» les appels d'offres, l'offre anormalement basse. Comme son nom l'indique, cette «technique» consiste à écarter d'office un soumissionnaire

«indésirable» en lui signifiant que son prix est en déphasage par rapport à la réalité. Ce malheureux soumissionnaire se rappellera toujours du piège qui lui a été tendu par des fonctionnaires véreux. Pour répondre à un appel d'offres, ce dernier avait estimé la valeur de sa prestation à 300.000 dirhams pour une opération de consulting budgétisée à 1,5 million de dirhams. Avec un tel prix, il était certain de décrocher le marché, ses vis-à-vis aussi. Quelques jours après l'ouverture des plis, il sera invité à revoir à la hausse son offre pour «s'aligner» et «arroser» au passage quelques intervenants. Faisant fi de cette dernière recommandation, il présente une seconde offre à 400.000 dirhams. Entre temps, trois autres larrons sont rentrés en jeu, l'éjectant ainsi de l'échiquier. Finalement, c'est au niveau de l'exécution des marchés que toutes les magouilles sont constatées. Les ordres d'arrêt sont utilisés à bras le corps pour donner la possibilité à un fournisseur de terminer son chantier dans les délais. Sachant que ce point est essentiel pour l'octroi du marché, les audits ne sont pas souvent conduits au sein même des ministères, les PV ne sont pas publics et les achats se font selon des méthodes qui faussent la concurrence. Certaines brebis galeuses vont même plus loin, s'attaquant à l'exécution même du marché. Usant et abusant de leur position de force, ils essayent par tous les moyens d'exaspérer les entreprises qui ont décroché de gros marchés dans les règles de l'art. Un promoteur turc a appris cela à ses dépens. Après avoir entamé le chantier d'un tronçon d'autoroute dans le Nord, il est victime de retardements pour des problèmes d'expropriation de terrains. Une opération qui aurait dû se dérouler avant même le lancement de l'appel d'offres. Résultat: un millier d'employés étaient dans l'obligation de marquer des temps d'arrêt assez conséquents avec tout ce que cela suppose comme perte de temps et d'argent.

Finalement, même la plus parfaite des législations en matière de marchés publics aurait du mal à être appliquée tant que la politique de rente continue à prévaloir.

### **Législatif : une réforme forcée**

Au total, ce texte a été revisité trois fois à des intervalles plus ou moins importantes. Les premiers jalons du cadre juridique en la matière ont été jetés en 1917. Puis il y a eu des réformes majeures en 1965, 1976 et 1998.

La dernière en date est souvent citée comme référence et fait la fierté des responsables des administrations concernées. Le texte est un condensé des standards internationaux en la matière notamment la loi type de la Cnuced, l'Accord de l'OMC sur les marchés publics et les directives des principaux bailleurs de fonds.

A en croire nos administrateurs, c'est un texte révolutionnaire et avant-gardiste pris en exemple par plusieurs pays arabes et africains.

C'est à peine s'ils osent parler du projet d'amendement en cours depuis près de deux ans, de peur d'être pris en porte-à-faux par ceux qui les critiquaient jusque-là pour leur excès d'optimisme et de confiance. Parler d'amendement aujourd'hui, c'est d'une part avouer à demi-mot que le texte de 1998 n'arrive pas à endiguer les pratiques toujours en vigueur et qu'il n'est pas aussi parfait qu'il ne donne l'air sur le papier. D'autre part, et ce n'est pas si difficile à deviner, si l'on prend le temps de se poser la question sur le timing, on se rend compte qu'une bonne partie de ces amendements est «imposée» par l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis. S'agit-il d'une réforme forcée? Tout porte à le croire. Et les nouvelles mesures décidées le prouvent. Cependant, le CED relativise en soulignant qu'il s'agit aussi de répondre aux insuffisances et d'être en conformité avec les textes des organismes internationaux. Grosso



modo, le texte de 98 défend de grands principes. Il s'agit d'assurer la transparence dans la gestion des marchés publics, garantir le libre jeu de la concurrence dans l'attribution des marchés et inciter à la performance dans la préparation et l'exécution des commandes publiques. Il ambitionnait également, en matière de garantie des droits des entreprises soumissionnaires, la moralisation de la gestion des marchés sans oublier la simplification des procédures et l'incitation au développement du tissu économique. Idyllique, certes, mais pas suffisant. Les textes d'accompagnement, qui ont fleuri par la suite (1999, 2000, 2002, 2003 et 2004), n'y changeront rien.

Des amendements s'imposaient. Un chantier effectivement conduit. «Un pas important a, certes, été franchi, mais la situation n'est pas assainie pour autant!», indique Mustapha Hanine, parlementaire. Ceci, les bailleurs de fonds le savent très bien et, c'est la raison pour laquelle ils accentuent la pression d'une manière ou d'une autre. «Aujourd'hui, les bailleurs de fonds pèsent sur le suivi du circuit de l'argent qu'ils donnent. Cependant, ils ne possèdent pas les moyens efficaces de contrôle au niveau local. Ils n'élaborent pas les CPS et diffusent encore moins les appels d'offres», explique Hanine. Partant, les amendements en gestation sont plutôt considérés comme une réelle mise à niveau. Ses plus grandes innovations, parmi tant d'autres, concernent la définition de la notion du contrat de droit commun, la précision de la notion du lot et celle de l'offre particulièrement basse. Une disposition relative à la signature du PV de la séance d'ouverture des plis a également été introduite. Cette signature interviendra selon le nouveau texte, séance tenante, pour activer rapidement l'exécution du marché. La Commission d'ouverture des plis sera appelée à justifier systématiquement l'élimination d'un

concurrent et non sur la demande de celui-ci, comme c'est le cas actuellement.

L'ordonnateur est lui aussi dans l'obligation de motiver le refus d'un marché. Grande innovation, la corruption est citée expressément dans le nouveau texte. Une déclaration sur l'honneur a été introduite.

Mais pour l'administration du pays de l'oncle Sam, c'est insuffisant. Il fallait en remettre une couche. C'était l'une des conditions pour conclure la zone de libre-échange.

## L'Etat réforme en profondeur la procédure budgétaire

Le Monde - 4 janvier 2006

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette réforme de la manière dont l'Etat comptabilise ses dépenses et affecte ses moyens est la plus ambitieuse depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République. Elle renforce le rôle du Parlement et responsabilise l'administration en l'obligeant à réfléchir en termes d'« objectifs ».

Révolution copernicienne : l'expression est prononcée spontanément par nombre de fonctionnaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, tous travaillent sous le régime de la loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF. Le but est de réformer en profondeur la manière de comptabiliser les dépenses de l'Etat et d'affecter ses moyens financiers.

Il s'agit, autrement dit, d'une réorganisation générale de la manière de penser les moyens budgétaires. Jusqu'ici, l'affectation annuelle se faisait par ministère. Désormais, elle se fera par mission, ministérielle ou interministérielle, et, en leur sein, par programme. L'idée est de responsabiliser l'administration en l'associant à la définition de ses objectifs et à leur réalisation. Une manière d'introduire, dans la fonction publique, les principes du contrôle de gestion de l'entreprise.

Si tous jouent le jeu, l'ensemble de l'organisation du travail administratif en sera modifiée. L'ambition est vaste, et l'application exceptionnellement complexe, chaque administration devant à la fois mener à bien les programmes en cours et valider la réalisation du budget écoulé; afin de fixer les objectifs des nouveaux programmes et de leur donner une traduction budgétaire pour l'année à venir.

En réalité, les fonctionnaires sont déjà plongés dans l'exercice, car il leur a

fallu, pour certains depuis plus d'un an, préparer la réforme. Justice, universités, armée, affaires sanitaires et sociales : voici un rapide inventaire des espoirs et des craintes des fonctionnaires de la génération LOLF, dans un contexte où Bercy privilégie la réduction du train de vie de l'Etat.

### JUSTICE

« C'est passionnant, mais ce n'est pas le métier que j'avais appris... » Depuis que la cour d'appel de Metz a été désignée, en 2005, « site pilote d'application de la LOLF », Marcel Martin, son premier président, n'est plus tout à fait le même homme.

Propulsé « chef de BOP » (budget opérationnel de programme), ce haut magistrat a le nez plongé dans les chiffres. « Auparavant, la Chancellerie nous allouait des budgets que nous gérons sans trop nous poser de questions, explique-toi! Désormais, nous travaillons sur des objectifs, avec des marges de manœuvre qui impliquent que nous rendions des comptes. »

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le premier président et son homologue, le procureur général Jacques-Philippe Segondat, gèrent une enveloppe négociée de gré à gré avec la Chancellerie. Elle intègre la masse salariale (23,3 millions d'euros), le fonctionnement (3,5 millions) et les frais de justice (3,2 millions) que les deux chefs de cour doivent répartir entre les tribunaux de leur ressort.

Le principe de la « fongibilité des crédits » leur permet, en théorie, de faire glisser des moyens d'une masse financière à l'autre. Dans la réalité, la gestion des frais de justice (experts, analyses, ADN, écoutes téléphoniques...), largement sous-évalués par le ministère, leur a donné du fil à retordre. « En

septembre, nous avons consommé l'enveloppe et nous nous trouvions virtuellement en faillite», observe Carole Mauduit, juge d'instance à Metz et déléguée de l'Union syndicale des magistrats (USM). «Une rallonge a été accordée. Mais qu'en sera-t-il en 2006 ? Le juge devra-t-il renoncer à une expertise par souci d'économie ? Qui ira l'expliquer aux victimes? », s'interroge-t-elle.

Autre inquiétude : les vacances de postes, au nombre de 58 à la cour d'appel de Metz. «La masse salariale a été calculée sur la base des effectifs théoriques. Cela nous a permis de basculer 1,2 million d'euros à d'autres fins. Mais ça ne durera pas», redoute Marcel Martin. « Pour la préparation du budget 2006, les chefs de cour devront raisonner à partir de l'effectif réel: de nombreux postes non pourvus vont passer à la trappe », met en garde Françoise Barbier Chassaing, chargée de mission LOLF à l'USM. « Cette réforme est en réalité un instrument de rationnement des crédits. »

M. Martin refuse ce procès: « Dépenser mieux procède d'une démarche positive, à condition, bien sûr, que chacun joue le jeu: Bercy, le ministère, les acteurs locaux... Si ce n'est pas le cas, l'Etat aura raté sa modernisation et le ressentiment sera grand.»

## **UNIVERSITÉS**

A partir de cette année, les 82 universités relèveront de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur, dite Mires, dotée de 20,68 milliards d'euros. Elle se décline en treize programmes, allant des formations supérieures à la recherche industrielle, en passant par la « vie étudiante » et la « culture scientifique ». Pour chacun ont été définis des « objectifs nationaux » auxquels devront correspondre des plans d'action académiques, évalués à l'aide d'indicateurs de performances.

Les universités Rennes- I, Aix – Marseille III et Orléans, l'Institut national polytechnique de Grenoble (INPG) ont,

dès 2005, participé à une expérimentation partielle de la LOLF. « Notre premier objectif, décrit Annie Julien, secrétaire générale de Rennes- I, est la qualification et l'insertion des jeunes. »

Pour atteindre la cible visée - 50 % d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme supérieur en 2010, contre 38 % en 2003, et 88 % des diplômés insérés professionnellement (contre 78 %) -, l'université bretonne a entrepris d'informer et d'orienter précocement les lycéens, puis de les suivre, tout au long de leur cursus. Dans le même temps, elle s'est dotée d'une batterie d'indicateurs portant par exemple sur l'origine socio – professionnelle des étudiants.

Désormais tenues de justifier l'utilisation de leurs crédits «au premier euro», les universités espèrent se trouver mieux armées pour négocier avec leurs partenaires: Etat, collectivités, entreprises ou Union européenne. Elles voudraient aussi voir leur activité scientifique mieux reconnue, grâce à des indicateurs, de publications et de brevets permettant de différencier leur contribution de celle des organismes de recherche.

Si les grandes universités sont prêtes à, ce bouleversement, les plus modestes devront accomplir« un gros travail d'adaptation », souligne la Conférence des présidents d'université (CPU): «Elles vont devoir se doter d'un vrai contrôle de gestion, ce qui est aujourd'hui loin d'être toujours le cas. » Le bénéfice de l'autonomie ne pourra se concrétiser que si de véritables compétences de gestion existent à l'échelon où se prendront les décisions.

## **DEFENSE :**

Le ministère a devancé l'appel de la LOLF en expérimentant, dès 2004, la notion de « budget global ». Pour l'armée de terre, le 1/11<sup>e</sup> régiment de cuirassiers de Carpiagne avait été retenu comme terrain d'exercice.

Jusque là son patron gérait un budget de 4,5 M d'euros par an. En obtenant de disposer des enveloppes consacrées à

l'alimentation et aux prestations du génie et du service du matériel, son budget a grimpé à 5,8 M d'euros. Son pouvoir d'intervention s'est de plus en plus élargi à la masse salariale et au coût des pièces de rechange. Résultat : le colonel s'est retrouvé avec une enveloppe de 42 milliards d'euros, qu'il a pu orienter en fonction de ses priorités. L'optimisation de divers postes budgétaires lui a permis d'économiser 75 000 euros, qu'il a utilisés pour d'autres projets.

Toutefois, en devenant un patron de PME, un chef de corps n'abdique pas ses missions opérationnelles. Or, autant il est aisé de définir des objectifs chiffrés. « La vraie difficulté se situe dans la définition des critères de performance et des outils d'évaluation », souligne le Colonel De Courrèges, Chef du bureau finances de l'armée de terre. Une crainte que l'on peut étendre à l'ensemble des activités de l'administration : peuvent-elles être évaluées à partir de 1300 indicateurs chiffrés sans aboutir à une vision réductrice de l'action de l'Etat?

## **AFFAIRES SOCIALES**

Au 1<sup>er</sup> janvier, le directeur de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (Drass) de Rhône-Alpes deviendra responsable de sept « budgets opérationnels de programmes » (BOP), distinguant notamment le « handicap >> l'inclusion sociale », la « veille sanitaire », la « sécurité sanitaire », etc. « La région sera l'échelon prépondérant d'orientation, de discussion et de pilotage des politiques infrarégionales, résume le directeur, Pierre Alégoët. L'Etat nous délègue la gestion de la masse salariale » soit environ 1 000 emplois à plein temps pour toute la région.

Pour se préparer, la Drass a recensé l'ensemble du personnel par catégorie et par corps, afin d'obtenir une photographie exacte de ses forces et de ses compétences. Jusque-là, les ressources humaines étaient gérées par les directions départementales qui avaient l'habitude de

communiquer directement avec l'administration centrale. Pour le directeur de la Drass, la mise en œuvre de la réforme est d'autant plus complexe qu'elle coïncide avec de nouvelles missions de la région, comme les formations aux métiers sanitaires et sociaux, mais aussi avec des réductions d'effectifs. En 2006, la collectivité va perdre seize emplois équivalents temps plein et une vingtaine de postes sont vacants. Dans ce contexte de pénurie, l'organisation devra être revue et les moyens mutualisés. La « transversalité » entre services devrait par exemple, être introduite, « Cette réforme va nous obliger à beaucoup de rigueur dans l'appréciation des priorités et le suivi des budgets opérationnels, prévient Pierre Alégoët. Nous devons nous doter d'une véritable ingénierie de la performance, pour voir où les efforts doivent être faits. S'il s'avère que nous n'apportons pas de valeur ajoutée sur certaines actions nous nous en retirerons. »

## **La mise en œuvre risquée d'une loi ambitieuse**

IMMENSÉMENT ambitieuse, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue la réforme de la procédure budgétaire la plus vaste jamais réalisée depuis les débuts de la Vème République. Au point que les milieux politiques évoquent une « Constitution financière », destinée à succéder à la sacro-sainte ordonnance de 1959, bible de plusieurs générations de « budgétaires ».

Cette ambition réformatrice peut s'appuyer sur un consensus exceptionnel: imaginée par la gauche, votée à la quasi-unanimité de l'Assemblée nationale (avec la seule abstention du PCF) et soutenue par le Sénat, mise en œuvre par la droite, la LOLF a une solide assise politique. Un tel chantier n'était d'ailleurs pas imaginable sans ce très large accord.

Mais même dans cette configuration favorable, le succès de la réforme n'est pas assuré, tant les obstacles, les pesanteurs, les risques de dérives sont nombreux et peuvent faire de là LOLF une lourde usine à gaz.

Au-delà de la stricte application des textes, la logique de la procédure budgé-

taire va-t-elle vraiment changer? L'Etat lui-même va-t-il cesser de raisonner en moyens, pour penser objectifs, comme le voudrait la philosophie de la réforme ? Ce sont les principales questions posées aujourd'hui, depuis l'entrée en vigueur totale de la LOLF 1er janvier.

### **Rôle accru du Parlement**

La réforme vise aussi à renforcer le rôle du Parlement. Ainsi, le vote du budget doit désormais s'effectuer au « premier euro », c'est-à-dire sur sa totalité, alors que, jusqu'ici, seule une toute petite part des dépenses de l'Etat était soumise au débat. Mais ce changement d'échelle a ses limites: l'énorme masse des salaires versés par l'Etat à ses millions de fonctionnaires ne peut pas subir, d'une année sur l'autre, des variations considérables.

Autre difficulté: comment quantifier l'action publique, évaluer ses résultats ? La révolution culturelle que suppose la LOLF passe par la définition d'indicateurs de performance. Beaucoup dépendra donc de la pertinence de ces nouveaux outils et de leur pérennité.

Certains observateurs redoutent que Bercy, via la définition de ces indicateurs, ne devienne le véritable ordonnateur de la LOLF. Or, l'un des problèmes de la vie politique française est précisément que la logique de préservation du budget de l'Etat, incarnée par le tout puissant ministère des finances, contrarie souvent la mise en œuvre des choix politiques. Si une logique purement comptable et quantitative s'emparait de la LOLF, une grande part de son ambition - rendre au vote du budget sa signification politique - ne serait pas réalisée.

Enfin, sa réussite repose en grande partie sur les hommes. Les gestionnaires seront responsabilisés, et parfois mis dans des situations auxquelles ils ne sont pas préparés. L'ensemble des personnels de l'Etat, appelés à un effort d'adaptation, peuvent nourrir des inquiétudes, ou au moins se sentir déstabilisés. "

C'est pourquoi les principales critiques viennent des syndicats, qui redoutent les implications de la réforme en termes de "gestion du personnel. Certains d'entre eux craignent que la recherche de l'efficacité ne serve de prétexte à la réduction des

moyens.

### **La logique de la Loi organique relative aux lois de finances**

La LOLF a une ambition majeure: réorganiser de fond en comble le fonctionnement du budget de l'Etat. Son ambition: mieux affecter les ressources et introduire dans chaque ministère les notions de «missions» et de«programmes». Son handicap: une grande complexité de fonctionnement.

#### ***PAP, RAP, BOP et « fongibilité asymétrique » : parlez-vous LOLF ?***

**Mission:** Le budget de l'Etat est désormais présenté en « missions», et non par ministère. Chacune correspond politique publique jugée prioritaire gouvernement. Il y a 34 missions dans le projet de loi de finances (PLF) 2006.

Une mission peut être ministérielle ou interministérielle.

**Programme :** Chaque mission comprend plusieurs « programmes ».

Ils sont 132 dans le PLF 2006, divisés eux-mêmes en actions (620 en 2006).

Chaque programme est doté d'un responsable (RP), d'un budget (voté par le Parlement) et d'objectifs annuels de performance (680 au total), mesurés par des indicateurs chiffrés (1300 au total). Le RP choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition.

#### **Projet annuel de performance ou PAP**

C'est le document élaboré par le RP pour proposer aux ministères, à Bercy et au Parlement les objectifs de performance et l'enveloppe budgétaire de son programme pour l'année suivante.

#### **Rapport annuel de performance ou RAP**

C'est le document élaboré par le RP pour rendre compte aux ministères, à Bercy et au parlement des performances atteintes l'année précédente.

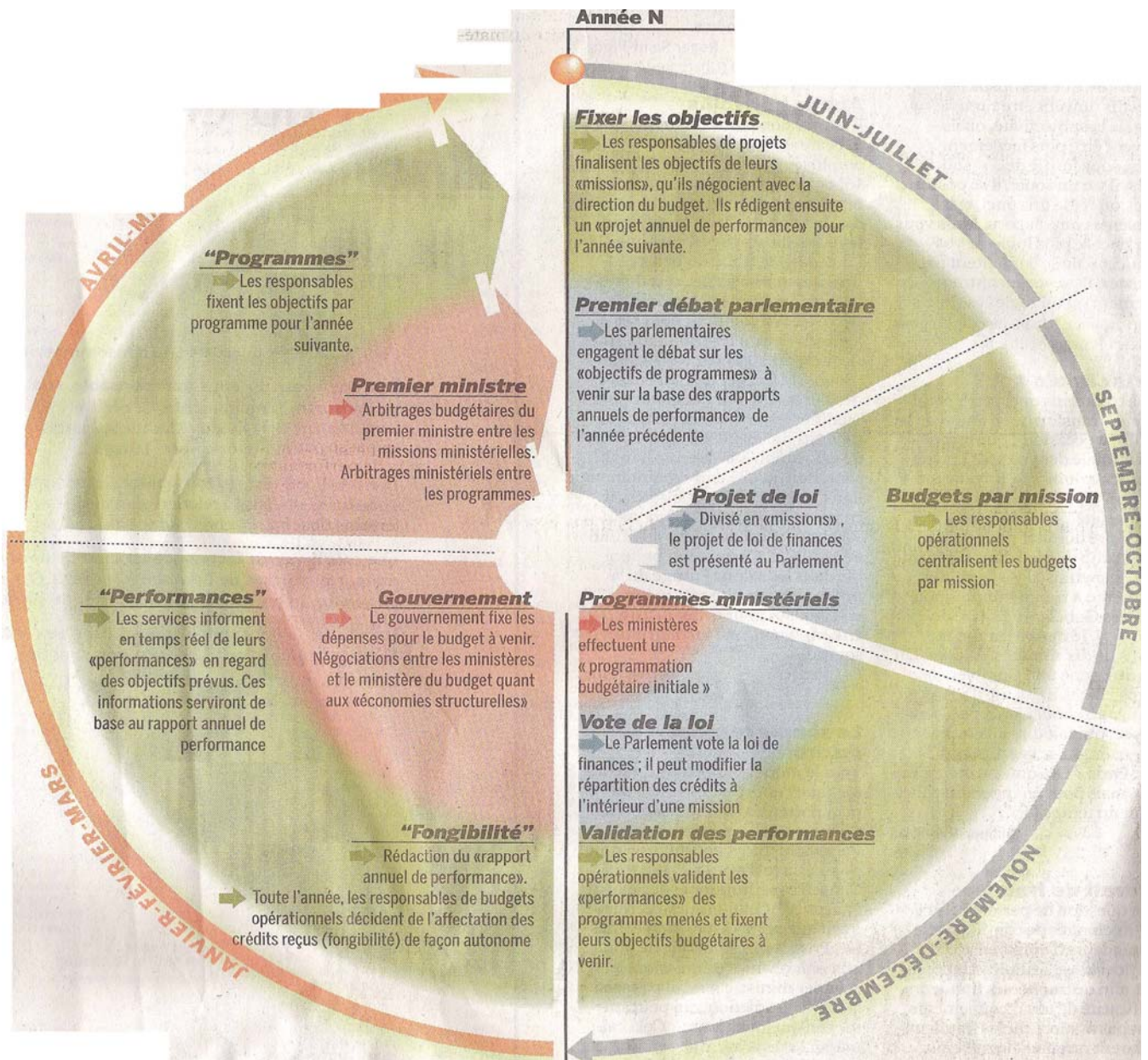
## Budgets opérationnels de programme ou BOP

Ils sont au nombre de 2300 en 2006 dont 2000 au niveau déconcentré. Il s'agit du budget attribué à chaque service pour réaliser les actions qu'il a à mener, où sont également déclinés les objectifs de performance pour l'année. Le responsable de BOP (RBOP) peut comme le RP, gérer de fongibilité).

librement l'utilisation de ce budget (principe

## Fongibilité asymétrique

Cette liberté de gestion est dite « asymétrique » dans la mesure où si un RP ou un RBOP peut attribuer des crédits de personnel à l'utilisation ou l'achat de matériels, il ne peut pas faire l'inverse, c'est-à-dire créer des emplois supplémentaires.



## La LOLF, ou la révolution budgétaire en marche

---

Marc Landré  
L'Expansion 31/08/2005

### **La loi modifiant la gestion publique s'appliquera à tout le budget 2006. Mais déjà des administrations pilotes en testent les avantages... et les limites.**

Quelques jours début août, pas plus : ce sont les congés auxquels ont eu droit les agents de la direction du Budget cet été. Le prix à payer pour essayer les plâtres d'une réforme historique : la présentation du budget 2006, pour la première fois, sous « format LOLF ». Derrière ce sigle barbare, il faut comprendre « loi organique relative aux lois de finances », une révolution votée dans une belle unanimité par la gauche comme par la droite en 2001. Une loi qui bouleverse la gestion des finances publiques et instaure la culture de la performance dans l'Etat. L'outil de réforme de l'administration le plus important depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Le levier qui, à partir des années 80, permet la modernisation spectaculaire de la gestion publique dans des pays libéraux, comme le Canada et le Royaume-Uni, ou farouchement attachés à l'Etat providence, comme le Danemark, la Suède ou la Finlande.

Sur le papier, le principe est simple : fini les enveloppes à dépenser. Administrations et fonctionnaires devront désormais atteindre des objectifs, justifier leurs dépenses au premier euro, et expliquer leurs choix devant le Parlement, avec le risque de voir leurs crédits amputés en cas de mauvais résultats. Dans cette logique,

le budget de l'Etat n'est plus présenté comme auparavant en 850 chapitres illisibles, mais en 34 grandes missions dépassant les frontières de chaque ministère. Les parlementaires voteront dès cet automne les budgets de chacune d'elles et des programmes qui les composent. « Nous allons enfin pouvoir mesurer l'efficacité de chaque politique publique et définir de nouvelles priorités en redéployant des crédits », se réjouit le député socialiste Didier Migaud, créateur, avec le sénateur UMP Alain Lambert, de la LOLF. Résultat : les députés et sénateurs voteront désormais 100 % du budget, contre... 6 % auparavant, lorsque 94 % des crédits étaient reconduits automatiquement d'une année sur l'autre.

Trop beau pour être vrai ? Sur le terrain, les expérimentations menées depuis 2004 avant que les 1 300 services de l'Etat s'y collent à partir du 1er janvier 2006 se révèlent relativement encourageantes. Au rectorat de Bordeaux comme à la préfecture de Tours, deux services pilotes, le test a porté sur la gestion d'une enveloppe globale des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention (pour le rectorat). Pour la première fois, les responsables de ces services ont pu répartir librement, selon les priorités qu'ils avaient définies, les budgets (1,3 milliard d'euros pour le rectorat et 10 millions pour la préfecture) alloués par leur administration centrale. « Le recteur ne reçoit plus une enveloppe fléchée à répartir dans tous les établissements,

décrypte Patrice Bretout, le secrétaire général adjoint du rectorat de Bordeaux. Il a la maîtrise des crédits et peut mettre des moyens sur des postes prioritaires. » Auparavant, il percevait par exemple une dotation fixe pour l'achat des carnets de correspondance. Aujourd'hui, il fournit collèges et lycées selon leurs besoins, ce qui a permis de financer, entre autres, 117 nouvelles formations dans l'enseignement professionnel. « Plus vous déconcentrez la gestion et plus elle est efficace », commente Patrice Bretout.

Même son de cloche à la préfecture de Tours. « Nous étions très dépendants du ministère qui nous imposait la répartition de notre budget, explique Dominique Bastard, la chef du service des moyens. Nous sommes aujourd'hui libres de l'affectation des crédits. Chaque chef de service reçoit, en fonction de ses besoins, une enveloppe globale qu'il doit gérer en bon père de famille. » Cette responsabilisation des échelons subalternes a porté ses fruits : 112 000 euros d'économies (soit 5,6 % du budget de fonctionnement), qui ont servi à refaire les peintures, acheter des écrans d'ordinateurs plats ou des climatiseurs individuels...

Plus important encore : la LOLF a déconcentré la gestion de la masse salariale, le poste crucial qui absorbe 80 % du budget de la préfecture d'Indre-et-Loire et 95 % de celui du rectorat de Bordeaux. Leurs responsables ont un plafond d'emplois à ne pas dépasser, mais sont libres d'allouer leurs crédits en fonction de l'évolution de leurs missions. Tours ne recrute plus de fonctionnaires au bas de l'échelle depuis la disparition programmée des guichets, et les partants à la retraite ne sont plus remplacés poste pour poste. Afin de pourvoir les emplois vacants, la préfecture ouvre les concours au compte-gouttes et privilégie la mobilité interne, qui a concerné en 2004 quatre

fois plus d'agents que les années précédentes. Idem à Bordeaux, où l'accent a été mis sur la gestion des professeurs remplaçants de l'académie et sur la formation des enseignants sans élèves, jusqu'alors payés à rester chez eux. Les professeurs d'allemand en surnombre ont été priés d'aller enseigner dans le primaire, de changer de matière, voire de suivre des formations pour briguer des postes de direction ou, pour l'un d'entre eux, de... monter son entreprise.

Là encore, les résultats ont été probants. Grâce à cette vraie gestion prévisionnelle de la masse salariale, le rectorat a dégagé 2,5 millions d'euros en 2004 et la préfecture, 91 000. Des crédits de rémunération qui ne sont pas évaporés dans la nature puisque la LOLF permet de les transférer en dépenses de fonctionnement. Bordeaux a ainsi réduit de 1 million d'euros sa dette envers les établissements, divisé ses délais de paiement par deux, renouvelé son parc informatique et augmenté les fonds sociaux dans les lycées.

La logique de la LOLF ne se diffuse toutefois pas sans problèmes. Car qui dit changement de méthodes comptables dit aussi changement de mentalités. Sophie Schmidt, la chef du bureau ressources humaines de la préfecture de Tours, a souvent été considérée « comme une martienne » quand elle a initié ses collègues à la gestion prévisionnelle des emplois ou expliqué que les départs en retraite ne seraient plus remplacés poste pour poste. A Bordeaux, les conseils d'administration des collèges et lycées ont considéré la LOLF comme « un danger pour le service public », de peur que les dépenses de personnel ne servent de variable d'ajustement automatique. Une réaction due au fait que l'expérimentation a eu lieu en même temps que la mise en place de la décentralisation et les coupes massives effectuées par la Rue de Grenelle dans les effectifs. « La LOLF



est un moule flexible dans lequel les administrations peuvent couler beaucoup de leurs mauvaises habitudes », reconnaît Michel Bouvier, professeur de droit à l'Université de Paris I.

Autre écueil rencontré : la définition des indicateurs de performance et leur évaluation. « On ne sait pas ce qu'on évalue, comment et quand », avoue-t-on au rectorat de Bordeaux, qui n'a pas pu s'appuyer sur le ministère de l'Education nationale pour décliner les indicateurs tant les critères proposés étaient flous ou manquaient de pertinence. L'élaboration des budgets prévisionnels s'est également révélée fort complexe dans les deux cas, les services ne connaissant pas les ressources dont ils disposeront l'année suivante. Et pour cause : les créations et affectations de postes sont encore décidées à Paris et n'ont parfois rien à voir avec les besoins. Tours avait estimé à sept agents de catégorie B les recrutements nécessaires pour 2004. Le ministère ne lui en a accordé que trois ! Pour sa part, Bordeaux continue de se voir attribuer des professeurs d'allemand, déjà trop nombreux.

Mais le gros revers de la médaille est que toutes les économies réalisées grâce à une meilleure gestion des dépenses ont été récupérées par leur ministère de tutelle. « Avant, c'était Bercy qui gardait les surplus ; aujourd'hui, c'est la Place Beauvau », ironise-t-on à la préfecture de Tours. « Le système n'incite pas vraiment à la vertu, car vous ne récoltez pas le fruit de vos efforts », regrette un cadre du rectorat de Bordeaux, qui affichera un déficit de 600 000 euros cette année, à

la suite du gel de 20 % des crédits décidé en début d'année. Une grosse faille dans le dispositif, tant les expériences étrangères montrent que la rénovation de la procédure budgétaire ne fonctionne que si les fonctionnaires peuvent bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion, voire d'incitations financières. La modernisation de la gestion publique ne se fera pas sans eux.

### **Les trois points clefs de la réforme**

-La loi organique relative aux lois de finances a été votée à l'unanimité par le Parlement le 1er août 2001. Elle réforme la gestion publique en instaurant une culture de résultats et non de moyens.

-Le budget de l'Etat est désormais décomposé en 34 missions correspondant chacune à une politique publique (Défense, Ville et logement, Enseignement, Médias, Santé, etc.). Chaque mission est décomposée en programmes définissant ses actions, 133 au total. La mission Solidarité et intégration comprend par exemple les programmes Handicap et dépendance, Egalité entre hommes et femmes, etc. Chaque programme a des objectifs à atteindre et ses résultats sont évalués grâce à des indicateurs de performance.

-Les parlementaires peuvent redéployer les crédits entre les programmes d'une mission et définir de nouvelles priorités en fonction des résultats.

## **Ce que ça va changer...**

... pour les ministres

Fini la dictature de Bercy : chaque détenteur d'un maroquin va devenir son propre ministre des Finances. Il sera responsable de l'exécution de son budget et de la répartition de ses crédits. Il sera également comptable des objectifs des politiques nationales dont il est chargé et devra répondre de ses résultats devant le Parlement.

... pour les parlementaires

Les députés et sénateurs auront plus de pouvoirs : ils voteront 100 % du budget de l'Etat, contre 6 % auparavant, les 94 % restants (plus de 271 milliards d'euros cette année) correspondant à la reconduction systématique des crédits de l'année précédente. Ils pourront redéployer les crédits d'une mission entre les programmes qui la composent.

... pour les fonctionnaires

**Ils seront plus autonomes** dans la gestion de leur budget mais auront des objectifs à réaliser, et leur efficacité sera évaluée grâce à des indicateurs de performance. Les moyens humains et financiers dont disposera leur service seront liés à la réalisation de ces objectifs, et donc à leur performance.

... pour les Français

**Cette plus grande transparence permettra** aux citoyens de mieux mesurer le rapport qualité - prix des politiques publiques en faisant le lien entre les moyens alloués à leur mise en place et leur efficacité. Ils pourront ainsi demander des comptes aux responsables publics et peser sur le financement des moyens déployés.

## Le contrôle financier et la loi organique relative aux lois de finances

Pierre - Mathieu DUHAMEL

Revue Française de Finances Publiques, Septembre 2005

La nouvelle constitution budgétaire de notre pays, en cours d'application, appelle une remise en question de l'institution du contrôle financier, créée il y a plus de quatre-vingts ans. Touchant aux relations internes au sein de l'exécutif, ce sujet est aussi relié à la question qui est à l'origine même de la réforme de l'ordonnance organique de 1959, le rôle du parlement dans les choix budgétaires et financiers du pays, sa capacité à contrôler le Gouvernement dans l'usage qu'il fait de l'autorisation annuelle de lever l'impôt et d'en utiliser le produit.

Un débat a donc eu lieu au cours des derniers mois sur l'évolution à imprimer au contrôle financier en raison de l'entrée en vigueur progressive de la LOLF. Le choix fait dans le décret du 27 janvier 2005 est celui d'un nouvel équilibre dans les relations entre le ministère chargé du budget et ceux qui ont la responsabilité de conduire les différentes politiques publiques, sans aller pour autant jusqu'à la suppression du contrôle financier prônée par certains. Il marque aussi un retour vers l'origine même de l'institution, à savoir la nécessité d'un contrôle effectif du Parlement sur l'usage fait de l'autorisation qu'il donne au Gouvernement.

### 1. - UN NOUVEL ÉQUILIBRE AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

Depuis de nombreuses années, le contrôle financier exercé au niveau central, puis déconcentré, par le ministre chargé du budget et ses représentants était fortement critiqué; considéré comme invasif, source de déresponsabilisation des gestionnaires; il était présenté comme l'une des lourdeurs majeures du

système français. Accroché aux détails, pointilliste, il était en revanche peu susceptible de remplir son objectif premier, concourir à la maîtrise de la dépense publique.

Tant l'esprit que les dispositions précises contenues dans la LOLF appelaient à une évolution profonde du contrôle, qu'il s'agisse de la globalisation des crédits, de la fongibilité entre les natures de dépense, ou encore du caractère indicatif de la répartition des effectifs. L'un des principaux objectifs de la LOLF est d'accroître la liberté des gestionnaires. Cette plus grande liberté qui nécessite la redéfinition des contours de la responsabilité de ces mêmes gestionnaires, doit aussi s'accompagner d'une refonte du contrôle financier.

Tel est le sens du décret du 27 janvier 2005 qui opère une profonde réforme de ce contrôle, à nouveau centré sur son objectif historique, le contrôle budgétaire des actions des gestionnaires. A contrario, il abandonne le champ de la régularité juridique, sauf pour ce qui concerne le respect des règles statutaires et indemnitaires de la fonction publique.

### A. Le nouveau contrôle financier revêt deux formes

- le visa du document annuel de programmation budgétaire, qui « porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme. Il porte aussi sur les conditions de

présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires.

L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire» (art. 5);

- **l'examen des projets d'actes de dépenses**, dans une mesure qui dépendra des ministères et qui sera définie par un arrêté du ministre des finances, « au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois. de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques 1...). Le visa ne peut être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte. L'avis préalable ne peut davantage être fondé sur un tel motif » (art. 12).

Le contrôle financier est donc centré sur sa raison d'être : la maîtrise budgétaire. À l'exception du contrôle juridique, désormais très restreint, les critères du contrôle reprennent d'ailleurs in extenso ceux de la loi du 10 août 1922.

### **B. Dans les modalités du contrôle, trois dimensions nouvelles expriment bien la révolution que constitue la réforme**

- le nouveau contrôle financier sur les actes de dépenses sera modulable : grâce à la mise en place d'une application informatique partagée sur les engagements de dépenses et d'un contrôle préalable sur les prévisions de dépenses, il ne sera plus nécessaire d'avoir un contrôle exhaustif. Le contrôle pourra aussi être adapté aux risques. L'existence du contrôle et sa nature seront donc fonction des caractéristiques de l'ordonnateur, du montant de la dépense et de la nature de la dépense ;

- il sera partenariat : en particulier, si le contrôle interne pratiqué par l'ordonnateur

est d'efficacité équivalente à celui du contrôleur financier, le contrôle a priori des actes de dépenses pourra être levé.

Dans ce cas, le rôle du contrôle financier évoluera vers l'évaluation des circuits et des procédures utilisés par les gestionnaires ;

- il s'effectuera davantage a posteriori, ce qui évitera de retarder les actes de gestion, tout en permettant de corriger certaines orientations si besoin était.

Dans ces trois dimensions, le nouveau contrôle financier est pleinement cohérent avec l'esprit de liberté et de responsabilité de la LOLF.

En même temps que le nouveau contrôle financier, une organisation plus cohérente de la sphère financière au sein des ministères en charge des politiques publiques est mise en place. Tel est le sens de l'annonce par le Premier ministre, le 11 octobre 2004, de la création d'une autorité unique regroupant les services budgétaires et comptables. Le contrôle financier sera intégré à cette entité (1), dirigé par un chef unique, recruté en fonction de ses compétences dans un large vivier. Cette solution permet une coordination des contrôles budgétaire et comptable, une appréhension globale de la chaîne de la dépense et institue, face aux principaux responsables des ministères, directeur des affaires financières et responsables de programmes, dont le rôle est renforcé par la LOLF, un interlocuteur privilégié. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dirigera à la fois le département de contrôle budgétaire et le département comptable ministériel de chaque ministère.

## **II. - UN MEILLEUR CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE**

Cette évolution est un véritable retour aux sources, puisque le contrôle financier a

été créé par la loi du 10 août 1922. prise sur proposition de l'Assemblée nationale, pour mettre fin à l'incapacité qu'avaient les gouvernements de l'époque de tenir les dépenses dans les limites fixées par le Parlement. La mise en place de fonctionnaires des finances au sein des ministères, pour contrôler « à la source » les dépenses, a constitué une réponse à cette incapacité. Il suffit de rappeler quelques extraits de la présentation faite par le rapporteur général du texte devant le Sénat pour mesurer à quel point cette initiative était dictée par le souci du Parlement de ne pas être mis, exécution après exécution de chaque loi de finances, devant le fait accompli de dépassements colossaux de l'autorisation de dépenses accordée au moment du vote.

« Le pays, cependant attentif aux débats parlementaires, inquiet de la situation financière, réclame une autorité énergique pour mettre fin à des gaspillages générateurs d'aggravations fiscales. Si le régime parlementaire ne parvient pas à faire prévaloir la sévérité nécessaire dans la répression des abus ministériels en matière de finances publiques, c'est lui-même qui un jour se trouvera atteint dans son crédit.[ .. ]. On ne saurait tolérer que se perpétuent pins longtemps les abus scandaleux et pernicieux, contre lesquels le Sénat, ainsi que la Chambre, n'ont cessé de protester, abus par lesquels, de leur propre autorité, certains ministres - et, le plus souvent, il faut bien le reconnaître, certains bureaux à l'insu de ministres insuffisamment vigilants - ont osé prendre des mesures qui ont eu pour objet d'engager des dépenses énormes sans autorisation législative préalable et de passer outre aux prescriptions formelles des lois de finances, avec l'assurance invétérée d'être couverts par une impunité traditionnelle.

Le péril financier est aujourd'hui aussi terrible pour notre nation que le fat, de 1914 à 1918, le péril militaire. De même

que pour nos finances il faudra l'impitoyable répression du gaspillage des deniers publics à tous les degrés et devant toutes les juridictions,» (2).

Assurer le respect de cette autorisation, prévenir les dépassements avant qu'il soit trop tard, vérifier la « soutenabilité » des décisions significatives des gestionnaires, sans nuire à leur liberté d'initiative constituent les préoccupations clés du nouveau contrôle financier qui mérite en réalité l'appellation de contrôle budgétaire.

Il sera le pivot de la mise en oeuvre des décisions de régulation budgétaire prises par le Gouvernement ainsi que le prévoit la loi organique dans son article 14 qui dispose : a afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions ». Cette confirmation du principe et du but de la régulation au niveau du texte organique garantit au Parlement que le Gouvernement dispose des outils nécessaires pour assurer en exécution le respect de l'autorisation donnée en loi de finances, y compris lorsque des aléas de gestion sont susceptibles d'entraîner le dépassement de certaines dépenses.

Cette latitude laissée au Gouvernement pour parer à ces difficultés et s'en tenir à la volonté du Parlement s'accompagne d'une obligation d'information à son égard. Ce même article 14 prévoit que « avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées ».

Le projet d'amendement à la loi organique en cours d'examen début juillet 2005 à l'Assemblée nationale va encore plus loin dans le sens d'une meilleure association du Parlement au pilotage infra annuel de la dépense. La version actuelle du texte dispose en effet que devra être jointe au projet de loi de finances de l'année « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve retenu pour les crédits du titre II et celui retenu pour les crédits hors titre II.

Cette volonté politique très forte du Parlement d'être informé et associé au pilotage de la dépense entre l'autorisation qu'il délivre et l'examen de la loi de règlement, a un lien direct avec la rénovation du contrôle financier. C'est en effet à travers lui que le ministre chargé du budget, responsable au premier chef de la tenue des dépenses de l'État, est en mesure de disposer des moyens d'information et d'action qui lui permettent de conduire la trajectoire des charges de

l'État au long de l'année. Présent dans le circuit de la dépense, en mesure d'apprécier la sincérité des budgets opérationnels de programme sur lesquels il se sera exprimé, accédant aux systèmes d'information des différents ministères, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est à même d'alerter en temps réel le ministre chargé du budget sur les difficultés rencontrées dans l'exécution. En mesure d'évaluer les risques budgétaires en cours d'année, il pourra mettre en rouvre, en concertation avec les directeurs financiers et les responsables de programme, les décisions de régulation budgétaire arrêtées par le Gouvernement.

Ainsi, la nécessaire dynamique du couple entre responsabilité et liberté, qui est l'un des espoirs de la LOLF, pourra-t-elle jouer à plein, sans s'opposer à une autre ambition du nouveau cadre budgétaire. le respect scrupuleux des limites assignées par le parlement au moment du vote des lois de finances.

## Les nouvelles règles de discussion et de suivi budgétaires dans le cadre de la LOLF - quelques pistes de réflexion

Jean ARTHUIS ,  
Président de la commission des finances du Sénat  
RFFP, N° 91, Septembre 2005

Le succès de la réforme budgétaire, issue d'une proposition de loi organique du Parlement qui a été un partenaire à part entière tout au long de l'ensemble des étapes de sa mise en oeuvre implique que l'Assemblée nationale et le Sénat sachent adapter leurs méthodes de discussion budgétaire.

Dans ce cadre, si les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont, de par leur domaine de compétences, tout particulièrement impliquées dans la conduite de la réforme, l'ensemble des commissions et des groupes politiques doit être étroitement associé à leurs travaux. D'ores et déjà, quelques principes fondamentaux ont pu être définis au regard des nouvelles règles d'examen des lois de finances. S'agissant du Sénat, ils ne seront formalisés qu'à l'automne 2005 . En tout état de cause, il m'apparaît que la discussion et le contrôle budgétaires ne doivent plus être limités aux débats de la loi de finances initiale, mais exigent une revalorisation de la loi de règlement et un suivi encore plus vigilant de l'exécution budgétaire par les commissions de finances en cours d'exercice.

### **Une large concertation au Sénat sur les nouvelles règles de la discussion budgétaire**

Au Sénat, les évolutions induites par la réforme budgétaire font l'objet d'une large concertation menée en amont de l'examen, cet automne, du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le

premier à être entièrement discuté selon les nouvelles règles de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

D'une part, en ma qualité de président de la commission des finances du Sénat, j'ai tenu à présenter les grands chantiers de la réforme budgétaire devant chacune des cinq autres commissions permanentes de la Haute Assemblée. Ces échanges nourris et constructifs ont permis d'engager un débat sur des sujets aussi divers que le vote et la discussion des crédits par mission, l'extension du pouvoir d'amendement parlementaire, l'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire ou encore l'examen et le contrôle des crédits au regard de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance associés à chaque programme.

D'autre part, fortement désireux de prolonger l'esprit de consensus qui a présidé à l'élaboration et à la mise en place de la LOLF, j'ai proposé que s'engagent des échanges avec l'ensemble des groupes politiques représentés au Sénat permettant d'avancer, sur la base de règles de discussions acceptées par le plus grand nombre, le tout sur des questions très concrètes comme la répartition du temps de parole.

### **La définition de quelques principes fondamentaux pour la discussion budgétaire**

Grâce à la concertation en cours, plusieurs principes fondamentaux ont pu émerger d'ores et déjà, notamment en

ce qui concerne les règles de discussion budgétaire des crédits, l'exercice du droit d'amendement ou les modalités d'examen de l'article d'équilibre.

S'agissant de la discussion des crédits, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 telle qu'elle fut appliquée a entraîné un vote par ministère et par titre. La discussion était donc organisée, concrètement, par fascicule budgétaire correspondant aux crédits de tout ou partie d'un ministère. Chaque fascicule était examiné par un membre de la commission des finances en sa qualité de rapporteur spécial, sans préjudice de l'expertise apportée par les rapporteurs pour avis des cinq autres commissions permanentes. Désormais, la LOLF prévoit une discussion des crédits par mission.

En effet, l'article 7 de la LOLF définit les nouvelles unités de la nomenclature budgétaire : les missions et les programmes. La mission constitue la nouvelle unité de vote, et regroupe l'ensemble des moyens affectés à la mise en oeuvre d'une politique publique identifiable comme telle. Chaque mission est formée de programmes. Si les missions peuvent être ministérielles ou interministérielles, les programmes sont, eux, toujours ministériels.

Fidèle à ses principes, la commission des finances du Sénat est donc la seule parmi les douze commissions permanentes du Parlement français à confier à chacun de ses membres sans exception, qu'il appartient à la majorité ou à l'opposition, l'examen d'une partie des crédits budgétaires en qualité de rapporteur spécial. Dans ce cadre, il est apparu que la désignation d'un rapporteur spécial pour un ou plusieurs programmes d'une mission n'aurait pas été conforme à la volonté du législateur organique lors de l'adoption de la LOLF. Unité de vote, la mission a, en effet, également vocation à être la nouvelle unité de discussion budgétaire, sauf à vider de son contenu le principe en vertu duquel une mission regroupe de façon cohérente tous les crédits

concourant à la définition d'une politique publique. Par conséquent, plutôt que de segmenter l'examen des crédits d'une seule mission entre plusieurs rapports spéciaux, la commission des finances du Sénat a choisi de désigner, le cas échéant, des co-rapporteurs spéciaux pour une seule et même mission. Je suis, d'ailleurs, particulièrement heureux que ces principes « lolfiens » aient suscité l'unanimité des membres de la commission.

Concernant le droit d'amendement, l'article 40 de la Constitution dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Le premier alinéa de l'article 47 de la LOLF étend les pouvoirs d'amendement des parlementaires, en disposant que « *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ». En d'autres termes, les parlementaires pourront toujours continuer de déposer des amendements visant à la réduction des crédits. En outre, ils auront désormais la possibilité d'opérer des compensations entre les programmes d'une même mission, mais sans pour autant augmenter les crédits de la mission.

Toutefois, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances, le Conseil constitutionnel a précisé dans son 98ème considérant que l'extension du pouvoir d'amendement parlementaire était encadrée : « le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes duquel : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation ». Ainsi, un amendement devra être déclaré irrecevable si son



gage s'avère irréaliste, et les règles nouvelles d'examen de la recevabilité financière m'apparaissent comme une garantie de rigueur. En outre, je rappelle qu'il existe une contrainte absolue au Sénat : il ne doit ordinairement pas consacrer plus de vingt jours à l'examen du projet de loi de finances en séance publique, conformément à l'article 40 de la LOLF.

D'autres questions restent à trancher, s'agissant plus particulièrement de l'ordre de discussion des amendements et de leur degré de motivation, par titre et par action (ou, le cas échéant, par sous - action). La discussion budgétaire devra résoudre pratiquement ces interrogations nouvelles, inhérentes à la mise en oeuvre de la LOLF.

Enfin, la discussion de l'article d'équilibre devrait être réaffirmée et solennisée comme un temps fort du débat budgétaire. La LOLF prévoit non seulement le vote du solde budgétaire ainsi que son mode de financement, mais aussi la détermination du plafond des emplois rémunérés par l'Etat - exprimés en équivalent temps plein - et le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an. Selon moi, cet enrichissement de l'article d'équilibre au travers de ses trois composantes indique clairement la voie d'un retour à l'équilibre budgétaire : le plafond d'emplois est un déterminant du solde budgétaire, lequel définit, à son tour, le niveau d'endettement. Lors de l'examen de la loi de finances initiale, le Parlement doit aussi pouvoir s'exprimer de manière globale sur les perspectives financières que trace le projet de budget à moyen et long termes, car indubitablement la LOLF a quelque peu « ébréché » le principe traditionnel de l'annualité budgétaire.

Ce plafond d'emplois devra ensuite être décliné par ministère : tel est le sens de l'article de répartition qui figurera en seconde partie du projet de loi de finances.

À ce stade, la commission des finances du Sénat observe qu'il n'existe pas d'équivalence entre les plafonds d'emplois par ministère et les dépenses de personnel inscrites dans le nouveau titre deux. En effet, les plafonds d'emplois ministériels sont exprimés en équivalent temps plein, alors que les dépenses de personnel sont mesurées en euros. Il conviendra donc d'établir une clé de passage entre le nombre d'emplois et les dépenses de personnel. Au demeurant, le titre deux ne comportant pas exclusivement des dépenses de rémunération, mais aussi des crédits d'action sociale. C'est pourquoi une gestion rigoureuse exige que ces dépenses d'action sociale ne constituent pas la variable d'ajustement pour respecter le caractère limitatif des crédits du titre deux, conformément à la règle de fongibilité dite « asymétrique » des dépenses de personnel .

Ces quelques observations sur les nouvelles modalités de discussion budgétaire attestent d'un nécessaire renforcement du contrôle et du suivi de l'exécution budgétaires en cours d'exercice.

### **Une importance accrue à accorder au suivi de l'exécution budgétaire en cours d'exercice**

Sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, la discussion budgétaire s'est trop exclusivement centrée sur le projet de loi de finances initiale, malgré des divergences parfois majeures entre les niveaux des crédits votés et exécutés au point d'en faire parfois, selon moi, un simple document prévisionnel, pour une large part virtuel. Ces écarts donnent tout son sens à une indispensable revalorisation du suivi et du contrôle budgétaires en cours d'exercice.

Cette ferme volonté qui m'anime prend appui sur la conviction que la loi trop bavarde conduit inexorablement au déclin du parlementarisme. Cette remarque est particulièrement vraie pour les lois de finances, lesquelles ne sont ou, plus exactement, ne devraient

pas être, ni des lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, ni des outils de communication politique dépourvus de réelle portée normative. Les lois de finances, tant initiales que rectificatives, ont un contenu spécifique, fiscal et budgétaire : le passage à la LOLF doit être l'occasion de réaffirmer qu'elles constituent une catégorie législative propre, à part entière, sans interférence possible avec les autres lois. J'aimerais être sûr que, à l'avenir, les lois de finances rectificatives respectent pleinement ces principes.

Par ailleurs, la nécessaire revalorisation de la loi de règlement, ainsi que les auditions en cours d'année par les commissions des finances de responsables de programme sur la gestion de leurs crédits, participent d'une dimension nouvelle des compétences budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat : à leur fonction première qui est de voter la loi s'ajoute celle de contrôler l'exécutif. Le contrôle budgétaire est ainsi appelé à devenir la « seconde nature » du Parlement, selon l'heureuse expression de Christian Poncelet, Président du Sénat.

Je suis donc intimement persuadé que le renforcement de la loi de règlement obéit à l'esprit et à la lettre de la loi organique.

Ainsi, l'article 37 de la LOLF relatif à la loi de règlement prévoit désormais, dans son deuxième alinéa, un « tableau de financement » qui permet d'effectuer une comparaison entre les données prévisionnelles, inscrites en loi de finances initiale, et les résultats d'exécution. En outre, le troisième alinéa de l'article 37 de la LOLF prévoit l'approbation en loi de règlement du « compte de résultat » de l'exercice, au regard d'un bilan. Ces dispositions induisent une approche nouvelle de comptabilité patrimoniale, fondée sur la modernisation des règles de gestion de l'État et l'élaboration de nouvelles normes comptables. Au surplus, véritable révolution, la Cour des comptes est désormais chargée de

certifier la sincérité, la régularité et la fidélité des comptes de l'État. C'est dire les enjeux qui pèsent sur la loi de règlement qui devra être le « moment de vérité budgétaire ».

Juridiquement et politiquement, la loi de règlement est donc appelée à constituer un temps fort de la discussion budgétaire, préalable indispensable, selon moi, au débat d'orientation budgétaire du mois de juin qu'elle doit annoncer et préparer, et non avoir la simple valeur d'une clôture des comptes.

Cette volonté de revalorisation de la loi de règlement doit être confortée par sa discussion très en amont de l'examen du projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant, conformément au principe du « chaînage vertueux » posé par l'article 41 de la LOLF. Le débat budgétaire pourrait ainsi intervenir dès le printemps, en occupant une place accrue dans le calendrier parlementaire. L'accent serait porté sur les écarts les plus importants et les plus significatifs entre le vote et l'exécution des crédits des missions, sans prétendre pour autant à l'exhaustivité qui emporterait le risque d'une analyse technique au détriment de la nécessaire appréciation politique qui doit être celle du Parlement. Il s'ensuivrait donc un « chaînage vertueux » renforcé entre la loi de règlement, le débat d'orientation budgétaire et le projet de loi de finances initiale, lequel serait examiné au regard des enseignements apportés par une discussion approfondie des résultats du dernier exercice clos.

Le contrôle budgétaire ne saurait donc se limiter à la seule phase initiale de vote des crédits. Cette exigence implique non seulement la conduite régulière de missions ciblées de contrôle par les rapporteurs spéciaux dans leurs champs de compétences respectifs, mais aussi une « mise sous tension » des responsables de programme en cours d'exécution. Telle est la condition *sine qua non* pour

prévenir tout risque de dérive en amont de l'examen de la loi de règlement.

Lors de ses travaux préparatoires au rapport d'information précité de mars 2005 sur les objectifs et indicateurs de performance associés à chaque programme, la commission des finances du Sénat dans son ensemble a procédé, de manière nouvelle par rapport à la tradition parlementaire française, à des auditions, non pas des membres du gouvernement, mais des fonctionnaires de direction de haut niveau des administrations centrales de l'État en charge de la gestion quotidienne des crédits. Cette démarche encore exceptionnelle doit être appelée à se généraliser : l'audition en cours d'exercice de responsables de programme par la commission des finances du Sénat m'apparaît comme la garantie d'un suivi effectif et continu, en temps réel, au plus près du terrain.

À cette fin, la commission des finances du Sénat a déjà conforté ses capacités d'analyse et de contrôle budgétaires, en procédant à des auditions de méthode des grands corps de contrôle de l'État, ainsi que de membres de cabinets d'audit. Il s'agit, en effet, de pouvoir porter un regard croisé sur une gestion des crédits par programme qui s'inscrive dans une démarche de performance, fondée sur des objectifs et des indicateurs vérifiables et ciblés sur les aspects essentiels des politiques publiques concernées. C'est aux commissions des finances que les responsables des programmes doivent rendre compte du bon usage des deniers publics dont ils ont la charge, conformément aux orientations définies par le Parlement en loi de finances initiale.

À mon avis, notre nouvelle « Constitution financière » nous appelle à prévoir, dans le calendrier parlementaire, une séquence de plusieurs jours pour débattre du contenu de la loi de règlement. Les quelques heures que nous lui consacrons aujourd'hui, à la sauvette, soulignent assez le caractère dérisoire de l'exercice. La LOLF substitue à une

culture de moyens, une culture de performance et de résultats. Dès lors, les ministres dépensiers doivent venir « rendre compte » de leur gestion et justifier les écarts constatés par rapport aux engagements pris dix-huit mois plus tôt, devant le Parlement, en lois de finances initiale et rectificative.

Parallèlement, je rappelle que la LOLF prévoit des obligations nouvelles de consultation ou d'information des commissions parlementaires permanentes sur les principaux mouvements de crédits en exécution. Outre la discussion en séance publique des lois de finances, le suivi et le contrôle budgétaires sont donc appelés à se traduire par des travaux continus des commissions parlementaires tout au long de l'année budgétaire.

En conclusion, je suis intimement persuadé que la réussite de la mise en oeuvre de la LOLF dépend de l'association étroite de l'ensemble des acteurs en charge de la réforme budgétaire. Ce devoir s'impose aux parlementaires appelés à continuer à s'impliquer pleinement dans la conduite du changement, non seulement lors du vote des lois de finances selon les règles nouvelles énoncées par la LOLF, mais aussi lors du suivi de l'exécution budgétaire, jusqu'à l'étape finale de l'adoption de la loi de règlement. Cette volonté politique doit être relayée sur le terrain par les fonctionnaires invités à s'approprier les outils de la réforme comptable et budgétaire. Telles sont quelques-unes des conditions de nature à faire de la LOLF, texte issu d'une « conjoncture astrale favorable », l'un des leviers de la réforme de l'État, dont notre pays a, chaque jour, davantage besoin. Outre la volonté politique, assumée à tous les niveaux de l'État, la réforme a besoin, pour atteindre ses objectifs, d'être servie par un système d'information budgétaire, comptable et financière profondément rénové. Je voudrais être sûr que le gouvernement a bien pris la mesure de cette exigence.

## Extrait du document de synthèse du rapport général « 50 ans de développement humain »

RDH50- Synthèse, janvier 2006

La finalité première de ce projet est d'alimenter un large débat public sur les politiques à mettre en oeuvre dans le futur proche et lointain, et ce à la lumière des enseignements de l'expérience des réussites et des échecs du passé.

Le Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 » propose une base de connaissance et d'argumentation pour alimenter le débat, en tirant les leçons de l'expérience passée du pays et en indiquant des pistes de réflexion pour les deux décennies à venir. Il se veut une contribution citoyenne, animée tout autant par l'esprit patriotique que par l'exigence d'objectivité.

Son message fondamental est d'affirmer qu'avec le recul que confère la réflexion sur le demi-siècle écoulé, le Maroc d'aujourd'hui, en paix avec lui-même et avec son passé, fort de ses succès revendiqués et des leçons de ses échecs assumés, porté par ses femmes et ses hommes, par ses jeunes et ses anciens, est en mesure d'emprunter, avec confiance et détermination, le chemin qui mène vers un niveau de développement humain élevé.

### **1. Evolution du potentiel humain du Maroc :**

*Population, mutations sociales et dynamisme culturel*

#### **1.2 Les mutations démographiques et sociales**

Le Maroc a connu sur les quarante années qui ont suivi son Indépendance une croissance

démographique élevée, aujourd'hui en passe de se stabiliser.

La modification de la structure des âges de la population est l'une des implications les plus profondes de la transition démographique. A l'origine des grandes mutations que connaît la société marocaine se trouve également l'urbanisation, dont le taux est passé de 29% en 1960 à 55% en 2004.

Sur un autre plan, l'évolution a touché les modes de mobilité sociale. Elle a donné lieu à l'émergence de nouvelles couches moyennes. Amorcées sous le Protectorat, de nouvelles formes de différenciation et de stratification se sont développées à travers de nouveaux types d'activités. Pour autant, ce processus n'a pas donné au pays une véritable classe moyenne, au sens de strate homogène ayant une conscience d'appartenance commune, qui aurait pu jouer un rôle moteur dans la dynamique sociale.

Le monde rural est resté largement en retrait de l'ensemble de ces dynamiques, aussi bien sur le plan du développement économique que celui du développement humain et des transformations sociales. L'ensemble des évolutions précédemment évoquées se sont accompagnées de changements importants dans les registres des valeurs.

### **2. Système politique, institutions et gouvernance** *Libération du potentiel humain*

#### **2.1 L'équilibre entre stabilité institutionnelle et dynamisme oppositionnel**

Dès son Indépendance, le Maroc s'est lancé sur la voie du développement

institutionnel et politique visant à édifier un Etat moderne.

Le maintien de l'équilibre entre stabilité institutionnelle et dynamisme oppositionnel, entre sécurité et liberté, entre partage du pouvoir et pérennité des options fondamentales de l'Etat, a nécessité des efforts considérables: vastes concertations nationales ; productions et révisions constitutionnelles, législatives et réglementaires, réagencements institutionnels ; réorganisations des appareils étatiques ; intégration de nouvelles élites politiques et administratives. Des moments de large participation des partis au gouvernement ont alterné avec des moments de crispation, sans que le dialogue entre les protagonistes n'ait jamais été totalement ou durablement rompu.

La construction de tout ordre nouveau s'accompagnant en général d'une lutte de positions entre les protagonistes, le Maroc indépendant n'a pas dérogé à cette règle. Cependant, cette conflictualité a été à la fois trop longue et trop coûteuse, aussi bien en termes de surcoûts sécuritaires et d'administration de contrôle et de surveillance, qu'en termes d'ajournement des priorités du pays aux dépens des problèmes sociaux de larges populations. L'image du pays et son attractivité ont également pâti de cette conflictualité.

## **2.2 L'ouverture du champ politique**

Au fil des années, avec l'ouverture progressive que facilite la confiance en la solidité irréversible d'un Etat moderne en cours d'édification, le climat politique s'est globalement assaini et apaisé.

C'est ainsi que l'on a assisté, durant les années 90, à une accélération de l'ouverture du champ politique, sous l'impulsion du Roi Hassan II et la participation des principaux partis politiques. En témoignent notamment

les révisions constitutionnelles de 1992 et 1996, la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme en 1990, l'amnistie royale générale, précédée de plusieurs grâces partielles, l'amélioration de la transparence des consultations électorales, l'accès de l'ancienne opposition, en particulier de gauche, au gouvernement en 1998, la création d'une Commission Indépendante d'Indemnisation des victimes des graves violations passées des droits de l'homme.

L'avènement du règne de Sa Majesté Mohammed VI imprime d'emblée un rythme nouveau à la libération du potentiel humain du pays: un projet de société démocratique et moderne est clairement formulé et promu, de même qu'un nouveau concept de l'autorité est défini; des changements importants sont apportés sur le plan des responsabilités politiques et administratives centrales et territoriales. Le nouveau Code de la Famille, les multiples mises à niveau législatives, les grands chantiers de développement, la création de la Fondation Mohammed V pour la Solidarité, de l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM), de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA) et de Divan Al Madhalim sont autant d'illustrations de l'important processus de réforme entrepris. De plus, en cette année du Cinquantenaire, le travail de l'Instance Equité et Réconciliation (IER) et ses recommandations invitent à tourner définitivement la page des graves atteintes aux droits de l'homme, à la réconciliation des Marocains avec leur Histoire contemporaine et à l'instauration irréversible d'une vie démocratique effective.

## **2.3 -Un mode de gouvernance qui se cherche encore**

Le Maroc s'est engagé très tôt sur la voie de la décentralisation territoriale, en organisant dès 1960 des élections communales générales, qui furent les premières de son Histoire. La Charte

Communale adoptée en 1976 est venue élargir les compétences des conseils communaux. Une autre charte, encore plus ambitieuse, fut adoptée en 2002. Les consultations électorales communales ont été régulièrement tenues.

Mais force est de constater que cette longue expérience et ces tentatives de dynamiser la gouvernance territoriale n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. Les déviations entachant les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisanes locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire sont autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines. A ces problèmes s'ajoute la prégnance d'une culture résistante au changement, centralisatrice et peu encline à la confiance et à la délégation. La mise en place de la décentralisation territoriale, dès les années 1960, semble avoir davantage répondu à une volonté d'encadrement politique qu'à un souci d'adaptation de la gestion publique aux nécessités du développement local.

### **3. Valorisation du potentiel humain**

#### **3.1 - Accès aux services et équipements de base**

Ainsi, si des efforts importants ont été fournis en matière d'électrification, d'adduction d'eau potable et de désenclavement, ces services ne sont toujours pas généralisés, loin s'en faut.

Les déficits cumulés tiennent à plusieurs facteurs :

- La primauté accordée aux grands projets, censés induire un développement diffusé. Certes, de tels projets, à l'instar des grands barrages, ont de toute évidence contribué à assurer au pays une sécurité hydraulique, dans un contexte de sécheresse récurrente. Ainsi a pu se

développer l'agriculture irriguée et être assuré l'approvisionnement régulier des villes en eau potable. Cependant, les zones éloignées et les populations démunies ne bénéficiaient pas automatiquement des retombées positives des barrages, des routes ou du réseau électrique.

- Un égalitarisme systématique voulant qu'un service « standard » soit assuré à tous, soit gratuitement, soit au même prix pour tous. L'idée de faire contribuer les usagers au financement des services de base, avec une facturation différenciée et progressive, a tardé à s'imposer et à être mise en oeuvre.

- Une confusion longtemps entretenue entre service public et service directement rendu par l'Etat. L'association des populations, des opérateurs privés et des ONG à la création, à la gestion et à la maintenance des services de base a été tardive. Les expériences récentes de partenariat entre l'Etat, les communes, les populations et les associations de développement local ou d'usagers des services montrent combien de dysfonctionnements peuvent être évités dès lors qu'on se départit d'une uniformité systématique qui, sous prétexte d'universalité, retarde souvent l'accès aux dits services.

#### **3.2 Education**

Sous le Protectorat, très peu de Marocains avaient accès à l'école et seule une infime minorité d'entre eux accédait à l'enseignement secondaire et supérieur. Le souci de scolariser la majorité des Marocains au lendemain de l'Indépendance était donc légitime et compréhensible. De ce fait, l'Etat a consenti un effort considérable en matière d'enseignement. Jusqu'à la fin des années 70, le système éducatif national a globalement rempli ses missions. Il a réussi, malgré les déficits considérables du départ et en dépit de la croissance démographique, à élargir l'accès des Marocains à l'éducation et à doter l'administration et l'économie

nationale des cadres nécessaires à la relève. De plus, l'enseignement a été un véritable canal de mobilité sociale, d'ouverture sur le monde, d'accès à la modernité et de production du lien social.

A partir du début des années 80, le système éducatif est entré dans une longue crise dont les symptômes les plus patents sont : les déperditions scolaires, la rechute des déscolarisés dans l'analphabétisme et l'illettrisme, le recul du sens civique et de l'esprit critique, le chômage des diplômés de l'université, la faiblesse des apprentissages fondamentaux (lecture, écriture, calcul, langues, communication). En dépit, et parfois à cause, d'une série de réformes, parfois improvisées et le plus souvent inachevées, le système éducatif est devenu une lourde machine peu rentable, productrice de diplômés mal préparés aux changements et aux exigences de l'économie et de la société modernes. Le système a fini par produire une école à plusieurs vitesses, dont les performances se dégradent au fur et à mesure que l'on s'éloigne des centres des grandes agglomérations urbaines.

Un effort important a été consenti dans les domaines de la formation des cadres et celui de la formation professionnelle.

Néanmoins, l'évolution récente de l'enseignement supérieur, liée aux politiques éducatives successives qu'il a subies et aux surenchères dont il a fait l'objet, révèle les difficultés qui l'entravent dans le nouveau rôle exigé par les changements de la société et de l'environnement international : s'inscrire en véritable levier de développement du capital humain et de production de savoir et de technologie.

Les carences accumulées, jointes au retard considérable pris en matière d'alphabétisation, se répercutent négativement sur tous les domaines de la vie sociale, politique et économique :

situation injuste faite aux femmes, dysfonctionnements de la démocratie, diffusion restreinte des valeurs de citoyenneté et de progrès, fléau du chômage et faible compétitivité de l'économie.

#### **4. Mobilisation du potentiel humain :**

*Croissance, Politiques économiques et Emploi*

##### **4.1- Des performances en demi – teinte**

L'économie marocaine est loin d'avoir réalisé pleinement son potentiel durant le demi-siècle passé. Sa croissance a été globalement atone depuis 1955 et l'augmentation du revenu par habitant a été faible. De surcroît, sa dépendance constante vis-à-vis du secteur agricole, lui – même largement tributaire des aléas climatiques, explique que les taux de croissance aient été extrêmement volatiles. Pour leur part, les secteurs non agricoles n'ont pas réalisé un rythme de croissance satisfaisant. Enfin, le système actuel de répartition des fruits de la croissance n'a pas permis l'émergence d'une classe moyenne entreprenante, capable d'insuffler les réformes et de faciliter la pénétration des technologies et des valeurs de progrès. L'accumulation des déficits sociaux a ainsi été le corollaire de cette évolution.

##### **4.2- Une volonté d'accélération de la croissance, mais qui tarde à porter ses fruits**

Ces dernières années, une série d'actions et de réformes d'ordre législatif, réglementaire, financier, administratif, social et éducatif ont été initiées pour surmonter ces handicaps.

#### **5. L'avenir en confiance**

##### **5.1- Le Maroc de 2025, espace de toutes les transitions**

**Sur le plan politique**, le Maroc est en phase d'achèvement de sa transition

démocratique qui se traduit par un train de réformes majeures visant à approfondir et à accélérer le processus démocratique, et à affirmer la primauté du droit. Cette transition s'exprime simultanément sur le plan de la pratique politique, celui du droit et celui des valeurs qui sous-tendent le fonctionnement des institutions et les rapports entre les acteurs. Elle concerne plusieurs registres de la vie publique : clarification de la règle du jeu (alternance politique, tenue régulière des élections législatives et communales, nouvelle loi sur les partis, nouveau concept d'autorité), mise à niveau des institutions et aboutissement des réformes (de la justice, du paysage audiovisuel, du champ religieux, du Code de la Famille).

Elle implique aussi la clôture du dossier sombre des moments de tensions politiques, avec la mise en place de l'IER et l'harmonisation de la législation nationale avec les dispositions des conventions internationales relatives aux droits humains.

**Sur le plan économique,** c'est l'objectif d'intégration à l'économie mondiale qui fixe le cap de la transition que connaît l'économie marocaine. La dynamique d'ouverture, accélérée au cours des années 80, a été jalonnée par des étapes successives de réformes intérieures et de libéralisation des échanges dans le cadre de multiples accords que le Maroc a signés.

**Sur le plan social,** le Maroc initie des chantiers qui suscitent beaucoup d'espoir. Des inflexions notables ont marqué, ces dernières années, le traitement des questions sociales. Des dossiers décisifs ont été repris en main, rejoignant ainsi des Objectifs du Développement du Millénaire (ODM), auxquels le Maroc a souscrit : le chantier de la réforme éducative, avec l'adoption de la Charte Nationale de l'Education-Formation ; l'entrée en vigueur de l'Assurance Maladie

Obligatoire(AMO) ; les programmes de logement social, qui connaissent une accélération de la cadence et une mobilisation de ressources supplémentaires (programme « Villes sans bidonvilles »,) ; mesures visant à désenclaver le monde rural (routes, électrification, eau potable).

Il est essentiel que les principaux acteurs aient une parfaite conscience de la portée des transitions en cours et de l'importance du travail de réforme entrepris, mais aussi des risques qui peuvent les compromettre. Parmi lesquels :

- La non maîtrise de l'agenda des réformes, par défaut de synchronisation ou par déficit de cohérence d'ensemble ;

- Le risque de succomber aux difficultés conjoncturelles, ouvrant la voie au relâchement des efforts, au renoncement, ou à la réalisation partielle ou sélective des objectifs;

- L'occurrence d'une crise externe ou interne sérieuse qui provoquerait une interruption brutale de la dynamique en cours ;

- L'incapacité d'atteindre une intensité et un rythme suffisants dans l'action de réforme, à même d'enclencher une dynamique irréversible du changement.

## **5.2-Le Maroc à la croisée des chemins**

- Le Maroc est à la croisée des chemins. Il est face à une situation historique de grands choix et de grands desseins qui se ramènent à deux options fondamentales et contrastées. D'un côté, le pays peut s'engager résolument dans une dynamique vertueuse de renouveau et de développement, en saisissant les opportunités qui s'offrent à lui et en faisant du processus de réforme un processus permanent et structurel. De l'autre côté, la résolution des noeuds du futur qui entravent le développement peut être indéfiniment reportée.



Tels sont les deux cheminements qui se présentent aujourd'hui au Maroc à l'horizon des deux prochaines décennies: un cheminement régressif, de relâchement et de démobilisation et un cheminement adossé à une vision autrement plus ambitieuse et plus volontariste, à la mesure des atouts du peuple marocain. La réussite des générations futures et la consolidation des acquis en matière de développement humain passeront nécessairement par l'adhésion à une vision volontariste, fondée sur le dépassement des noeuds du futur, celle du Maroc souhaitable et possible.

- Cheminement régressif pour le Maroc de 2025

Si le Maroc ne parvient pas, dès maintenant, à agir pour dépasser ses goulots d'étranglement et transformer les noeuds du futur, décrits ci-dessus, en véritables leviers de développement, c'est à un scénario régressif qu'il risque d'être confronté. Le cheminement régressif demeure probable si les réformes en cours ne deviennent pas plus vigoureuses, si elles ne sont pas menées à leur terme ou si elles font l'objet de surenchères susceptibles d'affaiblir l'engagement collectif.

Mais aussi si le pays n'est pas en mesure de s'adapter avec intelligence aux nouveaux enjeux et aux changements de son environnement international.

Inacceptable, le tableau régressif du Maroc de 2025 se présenterait comme suit :

- Aggravation des insuffisances inhérentes au système de gouvernance, qui pourraient entraver les avancées démocratiques et porter préjudice au processus de développement.

- Un enseignement primaire généralisé mais faisant face à des problèmes de qualité et de rendement. L'enseignement secondaire et l'enseignement collégial continuant d'exclure plus du tiers des effectifs

potentiels. Un taux d'analphabétisme qui serait de l'ordre de 20% et des ressources humaines insuffisamment qualifiées pour face aux défis de la compétitivité.

- Un accès inéquitable aux soins, du fait de la pauvreté et de la marginalisation de larges franges de la population en dépit des progrès éventuels en matière de couverture médicale, de réduction des taux de mortalités maternelle et infantile et de recul de certaines maladies transmissibles. Les maladies et pandémies émergentes (SIDA, Creutzfeld-Jacob, grippe aviaire) constitueraient un danger certain pour de nombreuses populations.

- Une économie peu compétitive dont le rythme de croissance insuffisant engendrerait un taux de chômage dépassant 20%, l'approfondissement et l'extension de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion.

- Une dégradation des ressources naturelles qui pourraient même s'accélérer du fait d'une pression démographique croissante et de modes de gestion inadéquats. Le Maroc sera en pénurie d'eau et le couvert végétal pourrait être réduit de 600 000 hectares de forêts.

- L'affaiblissement du secteur agricole eu égard, entre autres, aux contraintes de la mondialisation, ce qui intensifiera l'exode rural et aggravera le développement anarchique des villes et de leurs périphéries et exercera une pression forte sur le marché du travail. La conjugaison de cette série de facteurs pourrait précipiter le pays dans une spirale de la régression et le conduire à une situation intenable.

Ce scénario inacceptable doit interpeller les responsables, les élites et l'ensemble de la nation. Car s'il est vrai qu'une alternative de progrès existe, sa concrétisation ne découle pas de sa simple énonciation. Elle exige ambition, détermination et engagement.

### **5.3-Aller vers 2025 : Les paris d'un scénario souhaitable**

L'horizon 2025 implique pour le Maroc de gagner au moins cinq grands paris d'avenir :

- Consolider la normalité politique, renforcer la cohésion nationale et améliorer le système de gouvernance ;
- Réunir les conditions d'une intégration vigoureuse du Maroc à l'économie et à la société du savoir ;
- Refonder une économie compétitive, mettant à profit la fenêtre d'opportunité démographique ;
- Gagner la bataille contre les exclusions, réorganiser les solidarités et vaincre la pauvreté ;
- Saisir les opportunités de l'ouverture, surmonter ses menaces et aller vers de nouvelles logiques de positionnement régional.

## Cinquantenaire, Servez-vous du Rapport pour accroître votre croissance!

Christian DE BOISSIEU  
L'Economiste, 24/01/06

*Christian de Boissieu est président du Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre français, et professeur à l'Université de Paris I (Panthéon Sorbonne). Il est aussi un bon connaisseur de l'économie et de la société marocaines: il faudra se servir du Rapport du cinquantenaire pour infléchir les politiques économiques et stabiliser la croissance à 5% l'an*

*Alimenter des débats, créer un fonds commun d'idées et de faits de manière à améliorer le fonctionnement démocratique, c'est excellent. Christian de Boissieu, qui suit depuis longtemps et de très près l'évolution du Maroc souhaite que le Royaume fasse encore plus avec le Rapport du Cinquantenaire, dont un résumé vient d'être rendu public: améliorer les politiques économiques et «mordre» davantage sur le chômage.*

- **L'Economiste:** Ce genre de travail a-t-il été fait ailleurs?

- **Christian de Boissieu:** Tout d'abord, je tiens à saluer ce travail lucide, sans complaisance, très complet car il touche en fait à presque tous les aspects de la vie économique, sociale et politique du Maroc. Bien connaître les forces et les faiblesses de son passé, y compris la question des droits de l'homme, est l'étape indispensable pour se projeter dans l'avenir avec sérénité mais détermination. D'autres pays se sont déjà livrés auparavant à ce type d'exercice. Mais, en règle générale, il s'est agi de pays très développés, ayant une longue pratique démocratique. Et même dans ces

exemples-là, le travail de mémoire et de regard dans le «rétroviseur» n'a pas toujours été fait avec autant de lucidité et de liberté de ton que dans cet imposant rapport sur le Maroc.

- **L'Economiste:** Les buts annoncés sont d'alimenter les débats, est-ce la seule utilisation possible?  
- **Christian de Boissieu** Il s'agit bien sûr d'alimenter le débat public mais aussi d'infléchir les politiques publiques, ou du moins certaines d'entre elles, afin de faire prévaloir pour le Maroc le scénario de «sortie par le haut» à l'horizon 2025, et de tout faire pour éviter l'autre branche de l'alternative, le scénario «régressif» porteur d'insécurité économique et politique.

- **L'Economiste:** D'ordinaire, ce genre de travail est fait quotidiennement et publiquement par les intellectuels et les hommes politiques d'un pays. A votre avis, pourquoi cela ne s'est-il pas produit au Maroc? Pensez-vous que cela puisse déterminer une reprise en main de ces sujets par les intellectuels?

- **Christian de Boissieu :** Beaucoup des points évoqués dans le Rapport avaient déjà été identifiés par un certain nombre d'intellectuels, d'universitaires, de responsables politiques ou syndicaux... et ressentis par une bonne partie de la société civile. Mais l'effet de masse n'existait pas, les élites elles-mêmes ne savaient pas nécessairement sur quel pied danser, et les contraintes du court terme, aussi bien économiques que politiques, ont pris le pas sur le cap du

moyen/long terme, comme par exemple des contraintes de sécurité renforcées un peu partout dans le monde. L'initiative de la transparence démocratique et constructive est devenue sans conteste totalement légitime à partir du moment où elle est venue du sommet, du Souverain, de ses principaux conseillers et du gouvernement. La question n'est pas aujourd'hui la captation du débat par telle ou telle fraction, ou par certains groupes d'intérêt, mais plutôt d'organiser la concertation la plus large, afin d'obtenir un degré suffisant de consensus, sans chercher à gommer les inévitables divergences, pour préparer dès aujourd'hui le Maroc de 2025 et faire la place qu'elle mérite à sa jeunesse, mais aussi à l'ensemble des autres parties concernées.

**-L'Economiste :** Economie trop fermée, trop d'interventionnisme étatique, dit le Rapport. Est-ce là de bonnes explications pour des «performances en demi-teinte»? - **Christian de Boissieu :** Les réformes structurelles sont toujours et partout difficiles, pour plusieurs raisons: elles remettent en cause certains avantages acquis, elles comportent à court terme des coûts supportés spécialement par certains groupes ou secteurs, et ce n'est qu'à long terme qu'elles se révèlent potentiellement bénéfiques pour tous. Dans le cas du Maroc, deux facteurs ont un peu plus compliqué les choses: la volatilité du taux de croissance, liée en particulier à la pluie qui tombe ou ne tombe pas; une classe moyenne pas assez large pour fournir un soutien politique et économique efficace. Je considère que la priorité des priorités pour le Maroc en matière économique est de stabiliser la croissance autour de 5% par an. Il peut le faire grâce à l'accélération de la diversification vers l'industrie et les services, sans pour autant remettre en cause les points forts de la filière agroalimentaire, et grâce à une intensification des efforts

dans la R&D, l'innovation, l'éducation et la formation, y compris, bien sûr, l'enseignement supérieur... C'est cette croissance stable à un niveau élevé qui permettra de mordre sur le chômage, spécialement celui des jeunes, diplômés ou non, donc de réduire la fragilité sociale, de s'attaquer à la pauvreté, de résorber durablement les déséquilibres des finances publiques, de financer les transitions indispensables et de réduire sans trop de tension les inégalités sociales et les déséquilibres territoriaux. Qu'on le veuille ou non, c'est la performance économique d'ensemble qui conditionne les ambitions sociales et sociétales à afficher et à concrétiser.

**-L'Economiste :** Comment expliquez-vous qu'une même société ait été capable de construire par exemple un système bancaire, une monnaie fiables, mais pas un droit économique, y compris fiscal, appliqué partout?

- **Christian de Boissieu :** Il est tout à fait normal, et assez universel, que tout n'avance pas au même rythme. Pour un pays qui s'ouvre, il existe forcément une séquence dans les différentes étapes de la libéralisation économique et financière. Le poids du secteur informel ne va pas se réduire du jour au lendemain, au Maroc ou ailleurs, par un coup de baguette magique! Il faut multiplier les passerelles entre le formel et l'informel, et inciter les acteurs économiques, grâce au droit, à la réforme fiscale... à chercher confiance, flexibilité et sécurité dans le secteur officiel plutôt qu'aux marges du système. Comme le Rapport, je considère que les questions de gouvernance -publique et privée- sont centrales. Dans les PME, si décisives pour la croissance et l'emploi, comme dans les grandes entreprises, l'amélioration du gouvernement d'entreprise (corporate governance) est nécessaire pour plus de croissance, de transparence et un meilleur dialogue social. La réforme de l'Etat doit également permettre de

mieux concilier l'objectif de compétitivité économique (face à la montée de la Chine, de l'Inde, des pays de l'Est...) et l'exigence de justice sociale, une conciliation qui permet de mieux vivre la mondialisation. Que le Maroc se rassure ici, le même type de défi existe partout, au Nord comme au Sud de la Méditerranée.

## Délégations de service public : les trois projets d'interprétations de l'IFRIC

Benoît LEBRUN, Associé, Salustro Reydel  
Revue Française de Comptabilité, Avril 2005

*L'IFRIC (International Financial Reporting Interpretations Committee) de l'IASB a récemment publié trois projets d'interprétations D12, D13, D14 sur la comptabilisation des concessions de service public, plus généralement, sur tous les contrats confiant à un tiers la gestion d'un service public. Ces projets d'interprétations, soumis à commentaires publics jusqu'au 3 mai 2005, résultent d'un processus de réflexion initié en 2004, qui s'ajoute aux discussions ayant déjà eu lieu en France sur ce thème. Comme pour toute interprétation, l'IFRIC fournit son analyse sur la seule base des normes IFRS existantes.*

### Les deux modèles comptables en présence

La première interprétation D12 prévoit deux modèles comptables distincts :

- Lorsque l'entité délégataire du service public est payée par l'autorité publique délégante, le modèle de l'actif financier est appliqué;
- Dans tous les autres cas, en particulier lorsque le délégataire est payé par les usagers du service public, le modèle de l'immobilisation incorporelle s'impose.

Cette interprétation conclut que les infrastructures utilisées pour assurer le service public ne peuvent jamais figurer à l'actif du délégataire en tant qu'immobilisation corporelle. En effet, le délégataire ne contrôle pas cet actif puisqu'il ne peut l'utiliser que dans le cadre strict fixé par le contrat ; il ne bénéficie même pas d'un droit d'usage, tel que ce droit est reconnu au preneur dans un contrat de location.

Selon le modèle de l'actif financier développé dans l'interprétation D13, le délégataire est considéré comme assurant des prestations pour le compte d'une autorité publique, ces prestations pouvant être la construction d'équipements puis leur entretien pendant une période longue. Ces prestations sont

enregistrées en produit en y incorporant une marge, les coûts engendrés par leur réalisation étant inscrits en charge. Au bilan, en contrepartie de ces prestations, le délégataire constate des créances sur l'autorité publique qui s'éteignent au fur et à mesure des paiements reçus de celle-ci. Ces créances étant inscrites au bilan pour leur montant actualisé, elles engendrent des produits financiers liés à leur désacralisation.

Suivant le modèle de l'actif financier, les travaux d'extension des équipements, de réparations et de renouvellement constituent des prestations au même titre que la construction initiale des infrastructures. Elles sont à l'origine de chiffres d'affaires complémentaires et de nouvelles créances sur l'autorité publique.

Dans ce modèle, les rémunérations reçues de l'autorité publique sont portées en réduction des créances constatées par le délégataire du service public. Le délégataire n'étant pas payé instantanément pour les prestations accomplies, il se comporte comme un banquier à l'égard de l'autorité publique ; son compte de résultat reflète à la fois son rôle de prestataire de service et de banquier.

### Le modèle de l'immobilisation

## **incorporelle**

Dans le modèle de l'immobilisation incorporelle, qui s'applique lorsque le délégataire est payé par les usagers, le contrat est analysé par le projet DI4 comme étant à l'origine :

- D'un échange, le délégataire échangeant les infrastructures qu'il construit contre le droit de les exploiter pendant la durée du contrat;
- D'une immobilisation incorporelle, celle-ci étant le droit d'exploiter les infrastructures selon les termes du contrat.

Suivant les règles contenues dans la norme IAS 38 sur l'acquisition d'immobilisation incorporelle par voie d'échange, l'entreprise constate en charge la valeur comptable qu'elle abandonne, en l'occurrence le coût des infrastructures construites pour le compte de l'autorité concédante, et enregistre en produit la juste valeur de l'immobilisation incorporelle, i.e. le droit d'exploiter les équipements. Si l'un et l'autre ne sont pas égaux, il en résulte un profit ou une perte. Ultérieurement, l'immobilisation incorporelle est amortie en principe linéairement en même temps que le concessionnaire enregistre en produit les rémunérations perçues auprès des usagers. Il est rappelé que, sauf cas exceptionnel, la norme IAS 38 impose le minimum linéaire.

Lorsque le concessionnaire doit effectuer les investissements complémentaires en cours de contrats, visant à améliorer ou à augmenter substantiellement la capacité des infrastructures d'origine, il doit enregistrer à son passif la dette représentée par l'investissement à effectuer, en contrepartie d'une majoration de la valeur du contrat à l'actif.

Pour les travaux d'entretien et de renouvellement dont il a la charge, il

enregistre une dotation aux provisions au fur et à mesure de l'usage des équipements, cet usage faisant naître l'obligation d'avoir à les réparer ou à les renouveler.

## **Les biens apportés par le concédant**

Les biens apportés gratuitement par le concédant et devant lui revenir en fin de contrat ne peuvent figurer à l'actif du concessionnaire, pour les mêmes raisons que celles retenues par l'FRIC pour les biens concédés financés par le concessionnaire. Cette solution est valable dans les deux modèles.

## L'Office des Changes, une mission de veille plutôt qu'une mission de contrôle

---

Entretien de M.Mohamed Bougroum, Directeur de l'Office des Changes  
La Nouvelle Tribune ,1<sup>er</sup> décembre 2005

A l'heure où s'expriment les engagements d'ouverture sur une économie mondiale globalisée et que se multiplient les appels à l'investissement étranger direct, le rôle et les missions de l'Office des changes ont considérablement évolué. Comme l'explique dans l'entretien ci-après M. Mohamed Bougroum, son Directeur, l'Office des Changes accomplit désormais une mission de veille plutôt qu'une mission de contrôle, comme l'exigent les orientations libérales de l'économie marocaine.

**La Nouvelle Tribune :** Nous avons constaté avec les dernières mesures relatives aux couvertures contre les risques financiers et de prix que le processus de libéralisation du contrôle des changes, qui a concerné d'abord les opérations courantes, s'étend de plus en plus aux opérations financières. Quelle est la nature des opérations qui seront prochainement libéralisées ?

**Mr. Mohammed Bougroum :** Tout d'abord, je dois rappeler que l'Office des changes a publié au cours des deux dernières années trois circulaires autorisant les banques intermédiaires agréées à proposer aux opérateurs économiques des instruments de couverture contre les risques de change, de taux d'intérêt et de prix pour permettre aux entreprises marocaines de se prémunir contre les risques de fluctuations enregistrées à ce titre sur

le marché international. Ces nouvelles mesures s'inscrivent dans le cadre de la démarche adoptée par l'Office des changes depuis le lancement du processus de libéralisation du contrôle des changes au début des années 1980 et qui consiste à libéraliser progressivement les opérations qui répondent aux besoins exprimés par les opérateurs économiques.

Comme vous le savez, l'Office des Changes a d'abord libéralisé les opérations courantes permettant aux opérateurs économiques et au public de manière générale d'accéder aux devises directement auprès des banques. La libéralisation de ces opérations a permis au Maroc d'adhérer aux obligations de l'article VIII des statuts du FMI relatif à la convertibilité pour les opérations courantes.

En outre, le processus de libéralisation du contrôle des changes a concerné certaines opérations en capital. Parmi ces opérations qui bénéficient d'une totale liberté, je citerai les investissements étrangers au Maroc financés en devises, y compris ceux réalisés par les Marocains résidant à l'étranger, les financements extérieurs mobilisés par les entreprises marocaines pour les besoins de financement des opérations du commerce extérieur et d'investissement, l'octroi de crédit en dirhams aux étrangers non-résidents pour l'acquisition ou la construction de biens immeubles au Maroc et les placements en devises effectués par les banques marocaines



sur le marché international des capitaux notamment sous forme de placements bancaires ou d'acquisition de titres souverains et de titres émis par les institutions financières multilatérales.

L'Office des Changes mène actuellement une réflexion dans le cadre de son programme d'action stratégique en vue de libéraliser d'autres opérations en capital. La réflexion porte sur certaines opérations d'investissements qui ont des retombées positives pour l'économie nationale notamment l'ouverture d'agences bancaires à l'étranger, les investissements à l'étranger destinés à promouvoir les exportations marocaines de biens et services et les crédits à l'exportation.

**La Nouvelle Tribune:** Pouvez-vous nous exposer les grandes lignes de la politique gouvernementale en matière de contrôle des changes ?

**Mr. Mohammed Bougroum** La politique suivie en matière du contrôle des changes vise à répondre aux besoins réels de l'économie nationale et à préserver les équilibres extérieurs. Aussi, le processus de libéralisation du contrôle des changes entrepris au cours des dernières années a-t-il cherché à promouvoir l'activité économique. Les mesures prises permettent aux opérateurs économiques de réaliser la totalité de leurs transactions avec l'étranger sans aucune entrave sur le plan change. La réglementation des changes a par ailleurs tracé un cadre très favorable pour la promotion des exportations et des investissements étrangers eu égard aux retombées positives de ces activités sur l'ensemble de l'économie.

Je voudrais également souligner que la libéralisation du contrôle des changes se fait de manière progressive en fonction des besoins

exprimés par les opérateurs économiques et en fonction de la situation des finances extérieures. D'ailleurs, les nouvelles mesures concernant les couvertures contre les risques de change, de taux d'intérêt et de prix que vous avez évoquées précédemment vont dans le sens de cette démarche et visent une réduction des coûts afin de faire bénéficier les opérateurs économiques nationaux des mêmes avantages dont disposent leurs partenaires étrangers.

**La Nouvelle Tribune:** Comment le contrôle des changes permet-il de renforcer le dirham?

**Mr. Mohammed Bougroum :** En réponse à cette question, je tiens à préciser que le contrôle des changes est actuellement largement libéral et plus souple. La quasi-totalité des opérations avec l'extérieur peuvent être exécutées librement auprès du système bancaire. La libéralisation du contrôle des changes vise, et j'insiste encore une fois sur cet aspect, à répondre aux besoins des opérateurs économiques et de l'économie nationale de manière générale.

Dans le cadre de cette libéralisation, un marché des changes a été institué en 1996. Depuis cette date, le cours de change du dirham est déterminé sur ce marché suivant l'offre et la demande de devises, les variations doivent se situer néanmoins à l'intérieur d'une fourchette arrêtée par Bank Al Maghrib. Il faut reconnaître à cet égard que la politique du taux de change suivie au Maroc a permis de réaliser la stabilité de la monnaie nationale tout en épargnant à notre pays tout dérapage ou crise dans ce domaine.

**La Nouvelle Tribune:** La force du dirham n'est-elle pas un handicap à une meilleure compétitivité de l'économie marocaine?

**M. Mohammed Bougroum :** Lorsqu'on parle de la compétitivité de l'économie marocaine, on a en général tendance à privilégier le rôle de la monnaie nationale en tant qu'élément explicatif déterminant. Or, la compétitivité d'une économie dépend avant tout d'autres facteurs dont en particulier ses capacités de production, la qualité des moyens humains et matériels ainsi que les coûts des facteurs mis en oeuvre pour la production des biens et services offerts sur le marché et l'adaptation de son offre à la demande exprimée sur le marché mondial. Si la valeur externe d'une monnaie peut agir favorablement sur les exportations, et ce n'est pas automatique, elle renchérit les importations qui constituent en grande partie des intrants pour une plus grande partie des produits exportés et augmente toutes les dépenses en devises.

**La Nouvelle Tribune:** Le contrôle des changes ne constitue-t-il pas une contradiction avec la politique d'ouverture économique de notre pays?

**Mr. Mohammed Bougroum :** Parler de contradiction me semble un peu fort car l'exercice du contrôle des changes est une action qui s'inscrit parfaitement dans le cadre de la politique gouvernementale visant la libéralisation et l'ouverture de l'économie nationale sur l'extérieur. Ainsi, l'Office des Changes a mené depuis plus de deux décennies le processus de libéralisation du contrôle des changes pour développer les relations commerciales et financières de notre pays avec l'extérieur et pour répondre aux attentes des opérateurs économiques tout en veillant, bien entendu, au maintien des équilibres extérieurs qui constituent également l'un des objectifs prioritaires de la politique gouvernementale.

A cet égard, je tiens à rappeler que le contrôle des changes a évolué dans le sens d'une plus grande libéralisation et,

à la limite, je dirai que l'Office des Changes exerce actuellement beaucoup plus une mission de veille plutôt qu'une mission de contrôle proprement dit. Cette veille s'exerce à travers un cadre approprié basé sur l'assouplissement des procédures dans le but justement de mieux accompagner l'ouverture de l'économie marocaine.

**La Nouvelle Tribune:** Qu'est-ce qui conditionnerait, selon vous, une totale liberté des changes?

**Mr. Mohammed Bougroum :** Je voudrais avant de répondre à cette question souvent posée apporter deux précisions. Premièrement, la liberté totale des changes n'existe que dans de rares pays. Aujourd'hui encore, beaucoup de pays développés exercent directement ou indirectement un certain contrôle en matière de relations commerciales et financières avec l'étranger. Ce contrôle est d'ailleurs maintenu pour des considérations diverses: contrôle des mouvements de capitaux, protection des secteurs stratégiques, sauvegarde de l'environnement ....etc. Deuxièmement, l'abolition totale du contrôle des changes est une pratique récente ; la France qui est l'une des premières puissances économiques au niveau mondial n'a aboli complètement le contrôle des changes qu'en 1989.

Au Maroc, la liberté totale des changes suppose l'existence, d'une part, d'un matelas de devises d'un niveau suffisamment élevé pour faire face à l'ensemble des engagements de dépenses en devises du pays et ce, pour une période exprimée en termes d'années et non pas en termes de mois et, d'autre part, de structures économiques domestiques susceptibles de maintenir et de consolider ce matelas et donc d'assurer la pérennité d'un tel niveau de réserves.

Le niveau très élevé des importations, la persistance du déficit

commercial, l'importance des transferts au titre des revenus d'investissements et de la dette extérieure et enfin les engagements du Maroc en matière d'investissements étrangers dont le stock est très important font qu'il est fort difficile d'envisager dans le contexte actuel toute mesure de levée totale du contrôle des changes qui ne peut qu'impacter négativement le niveau des avoirs extérieurs.

**La Nouvelle Tribune:** Comment peut-on mesurer l'importance des réserves de change d'un pays ?

**Mr. Mohammed Bougroum :** Le niveau des réserves de change d'un pays est généralement mesuré par le nombre de mois d'importation de biens. L'Office des Changes procède à une évaluation suivant le nombre des mois d'importation de biens que les avoirs extérieurs de Bank Al-Maghrib permettent de couvrir. Le nombre de mois est établi par rapport à la valeur des importations évaluées selon les normes internationales c'est-à-dire CAF (Coût, Assurance et Fret), déduction faite des importations effectuées dans le cadre du régime douanier de l'admission temporaire pour perfectionnement actif qui ne donnent pas lieu à paiement.

## Banque en ligne, entre confort et sécurité

Economie et Entreprises, septembre 2005

L'essor de la banque en ligne n'est plus un sujet de prospective. Les chiffres le montrent : les services bancaires accessibles via Internet depuis un PC - et dans une moindre mesure grâce au téléphone mobile ou à l'utilisation d'un décodeur de TV numérique - sont devenus sans doute aujourd'hui le premier service de e-commerce au monde. Selon une étude récente de Datamonitor, 58 millions de titulaires de comptes en ligne en Europe cette année, soit environ 36 % des utilisateurs d'Internet; 53 millions d'Américains, selon le Pew Internet & American Life Project, soit 44 des utilisateurs d'Internet. La croissance a été depuis 2000, en moyenne de 24 % par an en Europe, et un peu plus forte aux Etats-unis, de l'ordre de 34 % de moyenne annuelle. IDC prévoit qu'elle devrait être encore plus importante au cours des deux ou trois ans à venir, particulièrement en Asie où le taux de croissance d'ici 2007 est annoncé autour de 300%! Les chiffres le montrent aussi : la principale raison de ce succès tient à la facilité d'accès et d'utilisation des services en ligne, au confort qu'ils procurent.

La "convenience" disent les Anglo-Saxons. Cette raison est d'ailleurs nommément citée (79 %) avant le gain de temps (71 %), et la capacité à mieux gérer ses comptes (52 %) dans un sondage effectué en février dernier par Pew qui dissèque les motifs de l'utilisation des services bancaires en ligne. D'où également le lien direct naturel qui existe entre les utilisateurs d'Internet qui disposent d'un accès large bande (ADSL), et les titulaires d'un compte bancaire en ligne. Selon Pew, ils sont en effet 63 % à disposer d'un compte en ligne parmi les utilisateurs d'un accès large bande, contre 32 % parmi les utilisateurs d'une simple liaison RTC. Le PC reste par ailleurs le moyen d'accès privilégié à ces services également pour des raisons de confort d'utilisation, bien que le téléphone mobile

représente déjà quelque 27 millions d'utilisateurs en Europe, et connaît une croissance moyenne annuelle de 124,3 %, selon l'étude déjà citée de Datamonitor. L'émergence des technologies 3G (3<sup>e</sup> génération de téléphones) et un peu plus tard 4G, offrant des débits de type large bande en sans fil, avec des appareils de type PDA (Pocket PC, et autres ordinateurs de poche), pourraient au cours des prochaines années apporter un confort similaire à celui des PC d'aujourd'hui, mais avec en plus la mobilité. L'utilisation des décodeurs de TV numérique pour accéder à des services bancaires en ligne connaît elle aussi, en Europe une forte croissance (90,5 % en moyenne par an depuis cinq ans). Le nombre de titulaires de comptes bancaires en ligne utilisant ce moyen en Europe atteint 9,8 millions cette année, selon Datamonitor. Dont une bonne part (environ un demi-million) en Bretagne.

### **DES DISPARITÉS SELON LES PAYS, LES CLASSES D'AGE, LES REVENUS...**

La croissance du nombre d'utilisateurs de services bancaires en ligne cache des disparités qui peuvent être importantes selon les pays, mais aussi selon les classes d'âges et les niveaux de revenus. L'ergonomie, le confort d'accès et d'utilisation sont, certes, des motifs d'adhésion largement partagés, mais ils se composent aussi avec d'autres raisons, des contextes différents où les taux d'équipement et la culture jouent aussi leur rôle. Comme le soulignait en septembre dernier lors d'une conférence de l'Atelier [1], Laurent Cornu, responsable CRM chez IBM Consulting, "les Anglais ont en Europe, deux fois plus recours aux services d'assurances en ligne que la moyenne." Questions de culture et de tradition de services. L'étude Datamonitor souligne de son côté des grandes différences entre les marchés français,

italien, allemand et scandinave dans le développement de la banque en ligne. Les pays nordiques où le taux d'équipement en PC et accès Internet (et en téléphones mobiles), et le développement des services en ligne bancaire sont très élevés, connaissent

bien sûr un taux de croissance de ces services plutôt faible, de l'ordre de 5 %, alors que la France et l'Allemagne suivent une évolution comparable entre 28 et 25 %, et que l'Italie connaît-elle sans doute la plus forte croissance en Europe (55,3%).

Le confort d'utilisation, c'est aussi la sécurité. Au moins si l'on considère que la sécurité, ou la confiance dans les services que l'on utilise sont une partie essentielle du confort de leur utilisation. Quels services en ligne? Quelle sécurité? La réponse à ces deux questions impose souvent des compromis. La sécurité est une partie du confort d'utilisation des services en ligne, mais elle peut être aussi parfois un motif de restreindre la richesse fonctionnelle et l'intérêt de ces services. L'impossibilité, par exemple, sur certains sites bancaires de pouvoir effectuer des virements de comptes à comptes si ces derniers ne sont pas associés - une contre-mesure antiphishing-, en est un exemple. Des études montrent parfois de façon contradictoire, l'impact des problèmes de sécurité sur le développement de la banque en ligne. Une étude de Gartner parue en juin dernier, et portant sur les comportements d'achats de 5 000 internautes américains révèle que les trois quarts des personnes interrogées se disent plus méfiantes qu'il y a un an. Des résultats confirmés par une autre étude réalisée au même moment par The Conference Board signale que 54 % des personnes interrogées se disent également moins confiantes qu'il y a un an dans la façon dont sont protégées leurs données personnelles. Mais une troisième étude, parue encore au même moment, et conduite cette fois-ci par Yahoo plus précisément sur l'utilisation des services bancaires, montre que deux tiers des personnes interrogées (2 687 personnes) ne se sentent pas concernées par les risques d'usurpation d'identité signalés sur Internet. Parmi celles-ci, 64 % d'entre elles

disent consulter leurs comptes bancaires le plus souvent sur Internet, et 56 % ont recours à Internet pour gérer et contrôler leur portefeuille d'investissements. Elles étaient 20 % à affirmer que les risques de fraude ne les avaient pas dissuadées d'utiliser leurs services financiers en ligne. Une étude, conduite cette année par Forester Research, était pourtant parvenue à des conclusions opposées en affirmant que 14 % des personnes interrogées avaient cessé toute utilisation de leurs comptes en ligne, suite aux informations publiées sur les risques de fraude liées aux techniques d'usurpation d'identité sur Internet (phishing).

Chez Vasco Data Security, une société belge fournisseur de solutions d'authentification forte pour les banques en ligne, leader dans ce domaine avec 17 millions de tokens (certificat d'authentification) déployés à ce jour, a vu son chiffre d'affaires décoller en 2003, précisément au moment où le phishing connaissait un essor sans précédent. "Indéniablement, il s'est produit à ce moment-là un déclic, mais nous nous attendons dès cette année à un boom du marché encore plus fort que les années précédentes", souligne Jochem Binst, l'un des responsables de la société qui voit également dans la migration EMV, l'un des moteurs de cette évolution.

## **SÉCURITÉ PERÇUE UN ÉLÉMENT DE CONFORT**

"La sécurité est un facteur clé, mais il convient de faire la différence entre la sécurité effective et la sécurité perçue", souligne Jérôme Ajdenbau n, responsable marketing à la Business Unit services financier de Gemplus, et contributeur de la spécification CAP (Chip Authentication Program). La réalité de la fraude due au phishing et à ses variantes comme le pharming et aux attaques diverses de virus de type keylogger, doit être distinguée des craintes et des sentiments de méfiance que ces menaces inspirent aux internautes. Comme dans bien des domaines, la menace est souvent plus forte que sa réalisation. "Globalement, les internautes ont deux fois plus confiance

sur un site bancaire que sur un autre site. Il faut utiliser ce capital pour développer des services, voire vendre des produits non financiers, comme des voyages, des loisirs, des abonnements à des journaux, etc.", remarquait Laurent Cornu, lors de la conférence de l'Atelier, déjà citée. Mais le capital confiance n'est jamais vraiment acquis. Il faut l'entretenir.

À l'heure où les banques et notamment les banques françaises - redéplient leur réseau d'agences avec une vision désormais multi canal, le développement de la banque en ligne se trouve confronté à de nouvelles opportunités, mais aussi à des défis inédits. Qui sont tout à la fois économiques, marketing, techniques et organisationnels.

## **QUELS SERVICES? POUR QUELS CLIENTS?**

Le succès et l'avenir des services en ligne sont imprévisibles. La déclaration d'impôt sur Internet a surpris par son ampleur (environ 4 millions de transactions cette année contre 1,3 million en 2004). Tout est donc ouvert. Faut-il réserver à l'agence tous les services à forte valeur ajoutée, et confier à la banque en ligne tous les services simples qui réclament peu d'interactivité, mais permettent d'économiser sur les coûts administratifs? L'approche économique a de quoi convaincre avec des gains de coûts significatifs (par exemple sur la dématérialisation des extraits ou des comptes mensuels, de l'ordre de 60 centimes d'euros avec une version pdf), mais l'approche marketing peut inviter à plus de créativité. "Autant l'Internet donne en termes d'achat de produits, des taux de succès très faibles, autant il est un bon levier pour capitaliser sur l'enchaînement des cycles de réachats. On peut ainsi via des popup, au moment de la consultation du compte, proposer de nouveaux produits très ciblés", souligne Joël Nadjar, Partner Accenture pour la banque de détail. Mais cela suppose aussi une bonne connaissance du client, et des outils de CRM bien intégrés à la plateforme Web. La SSII travaille ainsi en phase avancée depuis plusieurs années sur les évolutions combinées des différents canaux de

la relation client dans la banque de détail.

En 2002, son étude sur ce sujet avait mis en évidence plusieurs catégories de clients (6 profils) parmi lesquels ceux qui réclamaient avant tout de la disponibilité des services et manifestaient la volonté de garder le contrôle de la relation avec leur banque pour les conseils étaient ceux qui privilégiaient bien évidemment les services via le Web et les alertes ou communications par mails. Mais ils n'étaient que 8%... Dans ce panel, un autre profil, représentant 17 % de la population interrogée, était décrit comme plutôt pro-Internet : il s'agissait de ceux qui recherchaient l'utilisation des canaux les plus économiques (GAG, téléphone, Internet), pour de simples services et très peu de conseils. On le voit les services Internet ont aussi besoin d'être segmentés, même s'il apparaît, sur Internet comme ailleurs que ces services, peu importe leur contenu, ont d'abord à voir avec la mise en place d'une chaîne de confiance.

## **LE COFFRE-FORT ÉLECTRONIQUE UNE PREMIÈRE ET UN EXEMPLE**

L'un des services les plus inédits et les plus emblématiques qui ait été mis en oeuvre à ce jour est celui de coffre électronique, développé par la banque OBC (Groupe ABN AMRO), une banque d'affaires et de gestion de patrimoine. Cette réalisation a d'ailleurs reçu le Trophée de l'innovation de la FNTC (Fédération nationale des tiers de confiance) l'an dernier. De quoi s'agit-il? D'une réplique électronique et télématique des services de location de coffres-forts bien physiques? Un peu plus. Ce service en effet tire toutes les conséquences du cadre juridique et réglementaire sur la signature électronique et la dématérialisation des documents réclamant traçabilité et partage de preuve (voir l'interview de Jean-Pierre Doussot, le directeur adjoint de la banque OBC). Il répond notamment au décret du 6 février 2005-137, qui stipule que toute facture dématérialisée d'un montant supérieur à 120 euros doit être conservée pendant dix ans. Il confirme en outre la banque dans son rôle de tiers de confiance. "C'est presque une mission d'État, au fort caractère notarial", souligne Jean-Pierre Doussot. Grâce à une

interface Web développée par la société Avallone, un éditeur de solutions pour la banque, spécialisée dans la sécurisation des transactions, une entreprise ou un particulier peut stocker ses factures, ses polices d'assurance, l'estimation de ses biens, ses fiches de salaires, ses messages vocaux, ses disques durs, ses photos, etc., avec des garanties de conservation de cinq, dix ou trente ans [2]. La signature électronique et ('authentification forte se font grâce à l'utilisation de cartes à puce dans laquelle est stocké un certificat numérique acquis par le titulaire de la carte auprès

d'une autorité de certification. Ce service présente du coup l'intérêt de proposer un modèle pour l'authentification forte. Et pas seulement un modèle technique, mais aussi organisationnel, puisqu'il est construit comme un service monétique, et qu'il invite, pour son implémentation et sa maintenance, à passer la main, au sein des banques, aux "monéticiens" plutôt qu'aux informaticiens, jusque-là plutôt promoteurs des solutions login mot de passe encore largement déployées dans le monde du PC. Enfin, il apporte une réponse économique - c'est viable et productif- et réglementaire vis-à-vis des recommandations de Bâle II sur la maîtrise du risque opérationnel. La traçabilité et le partage de la preuve - l'opération n'est ni copiable ni rejouable -sont assurées.

## **AUTHENTIFICATION LE MODÈLE "MONÉTIQUE"**

À l'instar des services de coffre-fort électronique, le déploiement de services de banque en ligne implique la mise en oeuvre conjuguée de moyens d'authentification qui permettent à l'utilisateur d'être reconnu et identifié par sa banque, mais aussi à ce dernier d'avoir l'assurance qu'il est bien sûr le site Web de sa banque, et qu'il y est en sécurité. Après des années d'utilisation de login/trot de passe, les banques françaises sont peut-être en train d'adopter un modèle "monétique" à base de carte à puce. La très grande majorité d'entre elles ont récemment passé en effet des appels

d'offres pour des solutions d'authentification à base de CAP (voir le glossaire) basée sur l'utilisation d'un lecteur non connecté de carte EMV. Il y a à cela plusieurs raisons dont la plus évidente est la migration EMV. Le "retour" de la carie à puce comme moyen d'authentification fort se fait cette fois-ci en douceur. Tous les obstacles qui avaient, en leur temps, fait trébucher lourdement l'opération Cybercomm [31] sont maintenant écartés. La problématique du lecteur connecté, associé à la mise en place d'une hot-line coûteuse, et sans doute souvent impuissante à régler tous les caprices de l'univers Windows, est résolue : la solution d'authentification associée à la carte EMV peut utiliser un lecteur non connecté de type "transparent", bon marché. La problématique du coût est également résolue deux fois : une fois parce que le coût de ce lecteur "connecteur" n'a plus rien à voir avec celui du lecteur Cybercomm, intelligent certes et très sécurisé, mais cher à faire fabriquer (autour de 400 francs à l'époque). Une seconde fois, puisque la carte à puce utilisée est déjà "payée" dans le processus de son émission (fabrication, personnalisation et logistique) normale en tant que carte de débit crédit classique. Enfin, la problématique des spécifications trop franco-françaises et de leur compatibilité avec les standards internationaux (à l'époque, il s'agissait d'une lourde architecture de paiement sécurisée baptisée SET avec sa version C-SET pour la carte BO') est résolue. Les spécifications de CAP (Chip Authentication Program), définies depuis 2001 par Visa et MasterCard avec le concours d'experts de l'industrie de la carte à puce, sont des spécifications internationales que l'on peut qualifier de "légères". Il s'agit en fait d'une application (applet) ou de réglages de certains paramètres qui n'ont pas d'incidence sur la capacité mémoire des cartes à puce EMV ni sur leurs prix. Une mémoire de 4 Ko suffit.

## **TOKEN OTP, MATRIX OU CARTE AVEC CERTIFICAT**

CAP n'est pas, bien sûr, à ce jour la seule solution d'authentification pour accéder aux services de banque en ligne. Des sociétés

comme RSA Security, Aladdin Knowledge, ou Rainbow-aujourd'hui Safenet - ont aussi des solutions d'authentification forte (à deux facteurs) qui font appel à des tokens (calculettes). Utilisant souvent des microcontrôleurs de cartes à puce pour calculer des OTP (OneTime Password) à partir d'un secret contenu dans la carte, d'un aléa et d'un PIN code. Une solution assez similaire à celle proposée avec CAP, mais sans EMV et sans carte à puce dans la plupart des cas. Vasco Data Security et Xiring ont pourtant montré depuis plus d'un an des solutions à base de tokens, lecteurs de cartes à puce, qui utilisent les secrets de la carte pour calculer le mot de passe. Le niveau de sécurité atteint de cette façon est bien supérieur à celui des mots de passe statiques (copiables et

rejouables) utilisés encore en majorité pour accéder aux sites bancaires. Des sociétés proposent également des grilles de papier ou cartes plastiques (Matrix) sur lesquelles sont imprimées des séquences utilisables de façon pseudo-aléatoire comme mots de passe (une sorte de OTP pré-calculés), et qu'il faut réimprimer lorsqu'elles ont été complètement utilisées. Un ingénieur de Vasco a montré que cette méthode permettait à des hackers un peu exercés de trouver rapidement tous les chiffres de la grille par la simple écoute d'un certain nombre de réponses et des challenges échangés sur Internet. Enfin, il existe des tokens plus "faibles" que les tokens OTP, dont l'objet est surtout d'offrir un service de confort par rapport à l'utilisation de mots de passe classiques qu'il faut mémoriser, en permettant de stocker ces mots de passe dans la mémoire flash de token dont l'accès est généralement contrôlé par un mot de passe unique. Certainement mieux que le post-it collé sur l'écran de l'ordinateur, mais encore vulnérable aux

attaques des logiciels de type keylogger puisque les mots de passe sont statiques, donc copiables et rejouables. Enfin, il existe enfin des solutions à base de cartes à puce et de lecteurs avec clavier et afficheur sécurisés utilisant des certificats dont le niveau de sécurité est des plus élevés. Contrairement à l'utilisation de certificats stockés dans un PC et géré par Windows, aucune entorse à la validité ou la pseudo-authenticité des certificats n'est alors permise. La biométrie fait également son apparition dans les tokens (chez Giesecke & Devrient) qui peuvent intégrer un capteur d'empreintes digitales en remplaçant du coup, le besoin de lecteur équipé de clavier. L'empreinte remplace la frappe du code PIN.

La profusion des méthodes et des moyens d'authentification forte ou faible disponibles sur le marché n'aura sans doute qu'un temps. Le marché va trancher et, dans ce domaine le choix des banques sera déterminant. Par ailleurs, des travaux sont en cours pour assurer une forme d'interopérabilité des moyens d'authentification par delà les types de moyens utilisés. L'OATH (Open authentication initiative) est ainsi en train de proposer à l'IETF, un algorithme standard (HOTP) pour générer des OTP. Et la façon de les calculer, de les vérifier, les mécanismes, les commandes et les messages qui doivent être implémentés et mis en oeuvre font également l'objet de travaux de standardisation autour de la spécification PKCS#11. Les OTP, tout comme CAP, supposent des serveurs (et des TSM dédiés) spécialisés qui à l'avenir auront besoin de communiquer. Les offres complètes (cartes ou tokens, avec les serveurs) se multiplient en ce moment, signe que le marché est sur le point de décoller.



## La nouvelle loi bancaire, harmonisation aux normes internationales

CMC- Février 2006

Répondant aux contraintes posées par l'évolution de l'environnement économique en général aussi bien au Maroc qu'à l'étranger mais aussi aux impératifs d'une bonne gouvernance du système bancaire par l'obligation du renforcement des règles de contrôle interne et l'insistance sur les pouvoirs accrus dévolus à Bank -AL Maghrib en tant qu'organe de supervision et de contrôle, les pouvoirs publics viennent de faire adopter la loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés qui a intégré dans son champ d'application, outre les établissements de crédit exerçant l'activité bancaire, la Caisse d'épargne nationale (CEN), la Caisse de dépôt et de gestion (CDG), la Caisse centrale de garantie (CCG), les associations de micro crédit et les banques off-shore. Cette nouvelle loi, adoptée récemment par le parlement, entrera en vigueur à partir de janvier en 2006.

Une lecture approfondie des dispositions de ce nouveau texte de loi montre que le Maroc a fait un long chemin dans l'harmonisation de sa législation bancaire avec les pratiques internationales conformément aux principes élaborés par le comité de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) sur le contrôle bancaire connu communément sous le nom de Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Ce comité a élaboré une sorte de charte sous forme de Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.

Globalement, les vingt-cinq principes de base, jugés indispensables pour qu'un système prudentiel soit efficace recouvrent les six principales des domaines d'activité bancaire: les conditions préalables à l'exercice d'un contrôle bancaire efficace (principe 1),

l'agrément et la structure de propriété (principes 2 à 5), les réglementations et les exigences prudentielles (principes 6 à 15), les méthodes de contrôle bancaire permanent (principes 16 à 20), les exigences en matière d'information (principe 21), les pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles (principe 22), les activités bancaires transfrontières (principes 23 à 25).

Ayant opté pour le choix irréversible de l'ouverture sur l'extérieur, les autorités monétaires ont envoyé des signaux forts aux instances et aux places financières internationales en adhérant aux principes du comité de Bâle. L'adhésion à ces principes a largement inspiré les réglementations nationales relatives aux établissements de crédit et organismes assimilés.

Ainsi, la nouvelle loi bancaire, promulguée récemment au Maroc, a non seulement élargi le champ d'action de ce texte comparativement à celui de 1993 mais comporte également des dispositions renforçant les prérogatives de Bank Al Maghrib en matière de supervision bancaire.

Les améliorations prévues par cette nouvelle loi bancaire ont trait aussi bien au cadre institutionnel qu'au mode de fonctionnement du secteur financier.

### Organes Consultatifs

#### Synergie et Complémentarité

Concernant les organes consultatifs, le texte de loi a prévu l'institution du Conseil national du crédit et de l'épargne, du comité des établissements de crédit et de la Commission de discipline des établissements de crédit.

- Le Conseil national du crédit et de l'épargne (CNCE) s'est substitué au Conseil national de la monnaie et de

l'épargne prévu par la loi de 1993. Présidé par le Ministre chargé des finances, ses missions restent centrées sur la formulation, au gouvernement, de toute proposition susceptible de développer l'épargne et l'évolution de l'activité des établissements de crédit.

- Le Comité des établissements de crédit (CEC) est présidé par le Gouverneur de Bank Al- Maghrib. Ce Comité est compétent pour statuer sur toutes les questions relatives à l'activité de ces établissements et aux organismes assimilés couverts par la nouvelle loi bancaire. Ses avis sont requis par le Gouverneur de la Banque centrale. Lorsque l'ordre de jour de ses réunions prévoit des questions se rapportant aux établissements de crédit tels que l'octroi d'agrément, les fusions ou absorptions, la création de filiales ou de succursales ou le changement au niveau du management d'un établissement ou des activités pour lesquelles il a été agréé, seuls les représentants de Bank- Al- Maghrib et du Ministère chargé des finances assistent aux délibérations.

- Quant à la Commission de discipline des établissements de crédit (CDEC), sa composition a été renforcée par un second magistrat. Cette commission est placée auprès du Gouverneur de Bank -Al-Maghrib pour lui proposer les sanctions disciplinaires à l'encontre des établissements de crédits et organismes assimilés à l'exception de celles à caractère pécuniaire.

### **Agréments** **Gestion plus rigoureuse**

Préalablement à l'exercice de leurs activités, les banques et les sociétés de financement doivent être dûment autorisées par le Gouverneur de Bank Al-Maghrib, après avis du Comité des établissements de crédit.

Pour se conformer aux principes de Bâle, la loi bancaire précise que l'octroi de l'agrément est subordonné à la conjonction des conditions suivantes : le respect par la personne morale

postulante des conditions de capital minimum; l'expérience et l'intégrité des fondateurs et de l'équipe dirigeante; la capacité à respecter les dispositions de la loi bancaire ; l'absence d'entrave au contrôle prudentiel de Bank Al-Maghrib en raison de liens de capital entre le postulant et toute autre entité; la consistance du programme d'activité et son adéquation avec les moyens humains, techniques et financiers; le fondateur ou toute autre personne occupant une fonction de management ne doit pas avoir encouru une condamnation ou reconnu coupable de crime, d'infraction à la législation des changes, de terrorisme, frappé d'une déchéance commerciale ou avoir cumulé au préalable des fonctions de haut management ou de contrôle au sein de deux établissements recevant des fonds du public.

Si l'examen du dossier du postulant révèle que les moyens humains, techniques et financiers sont insuffisants, il peut se voir accorder un agrément limité à certaines opérations parmi celles prévues par son programme d'activité.

Pour plus de célérité dans le traitement des demandes, les décisions d'agrément doivent intervenir dans un délai de quatre (4) mois au lieu de six (6) mois dans la loi de 1993. Tout refus doit être motivé.

Le retrait de l'agrément peut être prononcé d'office par le Gouverneur de Bank Al-Maghrib à la demande de l'établissement de crédit. Il intervient, après avis de la commission de discipline des établissements de crédit, à l'encontre d'un établissement qui n'utilise pas son agrément dans un délai de douze (12) mois, cesse ses activités depuis au moins six mois ou ne remplit plus les conditions ayant présidé à l'octroi de son agrément. Il peut également intervenir lorsque l'établissement ne se conforme pas aux mises en garde, injonctions et aux avertissements adressés par la Banque centrale suite à un manquement aux usages de la profession ou à des défaillances au niveau de la gestion affectant la

solvabilité, la rentabilité et le système de contrôle interne.

### **Dispositif Comptable**

#### **Plus de Transparence**

Les établissements de crédit doivent observer des règles comptables et prudentielles strictes édictées par Bank Al-Maghrib.

Au sens de la nouvelle loi bancaire, ces établissements sont astreints à établir leurs états comptables et tout autre document permettant à la Banque centrale d'exercer aisément son contrôle selon les normes qu'elle fixe. Les règles de transparences obligent également les établissements de crédits à publier leurs états de synthèse. La Banque centrale dispose de la latitude à ordonner des publications correctives au cas où des omissions ou des inexactitudes sont relevées par ses services compétents. En cas de manquement, la publication des états de synthèse peut intervenir à l'initiative de Bank -Al -Maghrib après avis de la commission de discipline.

Au niveau du dispositif prudentiel, outre l'obligation de justifier d'un capital minimum entièrement libéré, les établissements de crédit doivent veiller à la préservation de leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur situation financière. Pour cela, Bank Al-Maghrib exige le respect de certaines règles prudentielle relatives au coefficient minimum de liquidité, au coefficient minimum de solvabilité et au coefficient maximum de division des risques. Les établissements de crédit présentant un risque plus élevé peuvent se voir contraints par la Banque centrale à respecter des règles prudentielles plus contraignantes.

Pour pouvoir mettre en œuvre ses mesures prudentielles, les banques sont tenues de mettre en place des systèmes de contrôle interne. Ces structures veilleront au suivi des risques encourus par l'établissement et à mettre en place les dispositifs adéquats pour mesurer la rentabilité

des opérations. Ce dispositif constitue également une garantie de la fiabilité des conditions de collecte, de traitement, de diffusion et de conservation des informations comptables et financières.

Bank Al-Maghrib reste compétente pour l'appréciation de la qualité du système de contrôle interne à travers les rapports qui lui sont soumis et les missions d'audit qu'elle peut diligenter.

### **Dispositif de Surveillance**

#### **Vers un Contrôle Proactif**

Les innovations de la nouvelle loi bancaire en matière de contrôle des établissements de crédit consistent en le renforcement des missions dévolues à l'Institut d'émission, la clarification des procédures de nomination des commissaires aux comptes et leurs prérogatives et aux obligations de coordination entre les divers intervenants en matière de supervision.

. Au plan institutionnel, la Banque centrale a procédé au réaménagement de la Direction de la supervision bancaire en vue de lui permettre d'assumer les nouvelles missions résultant de l'extension de son périmètre d'intervention au vu de l'élargissement du champ de compétence de la nouvelle 101 bancaire. De même, Bank Al-Maghrib est dotée d'une panoplie de moyens d'intervention consistant en la limitation ou l'interdiction de la distribution de dividendes, l'autorisation préalable des prises de participations de prise de capital ou de retrait dans les établissements de crédit susceptibles de modifier considérablement la structure de détention du capital ou des droits de vote dans les assemblées et l'approbation des nominations aux postes de management.

Dans le sillage des nouveautés accompagnant l'extension des attributions de la Direction de la supervision bancaire, un plan comptable des associations de micro-

crédit a été élaboré en concertation avec le Conseil national de la comptabilité.

. Les personnes occupant des fonctions de direction au sein des établissements de crédit sont également responsables vis-à-vis de la Banque centrale, des autorités de tutelle, des actionnaires et des instances de surveillance de l'établissement. Ils doivent leur signaler avec célérité toute anomalie qui surviendrait dans l'exercice de leur activité.

La Banque centrale se réserve le droit de demander aux instances dirigeantes des établissements sous son contrôle de mettre fin au mandat d'un commissaire aux comptes s'il enfreint à ses obligations de contrôle, d'information et de reporting ou qui a fait l'objet d'une sanction par l'ordre des experts comptables ou d'une sanction pénale. L'autorité monétaire peut également interdire l'accès au commissariat aux comptes des organismes sous sa tutelle en cas de manquement à leurs missions ou de violation des dispositions légales ou réglementaires.

Les moyens de coercition mis à la disposition de l'Institut d'Emission pour faire respecter les dispositions de la loi bancaire, peuvent aller de la mise en demeure à l'avertissement en passant par la mise en garde et l'injonction.

En matière de contrôle exercé par les commissaires aux comptes, il s'est vu élargir à la vérification de la conformité des procédures comptables et prudentielles exigées des établissements de crédit, de la véracité des informations communiquées aux tiers et à l'évaluation de leurs systèmes de contrôle interne. Pour garantir les conditions idoines à l'exercice de ce mécanisme de contrôle par l'entremise des commissaires aux comptes, la nomination de ces derniers, qui ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs auprès de la même entité, doit être approuvée par la Banque centrale. Pour cela, aucun lien ne doit

exister entre les commissaires et l'établissement contrôlé ou ses dirigeants. De même, le renouvellement du mandat d'un commissaire auprès du même établissement ne peut intervenir qu'après l'expiration de trois années suivant le dernier mandat sous réserve de l'approbation de Bank Al-Maghrib.

Pour faciliter l'échange d'informations, Bank Al-Maghrib, l'administration chargée du contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance et le CDVM, seront représentés au sein de la la Commission de coordination des organes de supervision du secteur financier. Cette instance constitue un forum d'échange d'informations entre ces trois autorités en vue de créer plus de synergie en matière de supervision des organismes qu'ils contrôlent.

Consciente de l'importance de l'établissement d'un réseau mondial de supervision des établissements de crédit, la Banque centrale est habilitée à signer des conventions avec toutes instances chargées de missions de supervision similaires dans les pays tiers. Le but étant d'assurer le maximum de fluidité dans l'échange d'informations.

### **Liquidation des Banques Procédures Spécifiques**

Par dérogations aux dispositions du code de commerce, la nouvelle loi bancaire institue un régime de traitement des difficultés des établissements de crédit dans la mesure où c'est Bank Maghrib qui supervise les procédures de redressement des établissements soumis au régime de l'administration provisoire.

Dans ce cadre, l'administrateur provisoire est nommé par ~ Gouverneur de la banque centrale pour un mandat fixé à l'avance. Ce dernier doit, dans les délais impartis, établir un rapport à l'adresse de l'autorité monétaire faisant ressortir le

diagnostic des difficultés de l'établissement et des mesures proposés pour son redressement ou éventuellement sa liquidation. Cette autorité est seule compétente pour décider la poursuite de l'activité ou la liquidation.

Outre ce diagnostic, l'administrateur provisoire remplit les prérogatives des organes d'administration et de surveillance c)œf les actions, parts sociales, certificats d'investissement etc... droits de vote deviennent incessibles. Toutefois, parmi ces derniers, ceux ayant un droit de vote se voient accorder par ledit administrateur un certificat leur permettant de prendre part aux assemblées sous peine de nullité et de désignation d'un mandataire de justice en cas d'exerce d'un blocage ou de défaillance au niveau des assemblées générales.

Par ailleurs, il peut être procédé à l'annulation de toute opération de paiement ou de transfert d'actifs qui intervient dans les six mois précédant la désignation de l'administrateur. Pour se faire, il doit être prouvé que de tels actes ne sont pas liés à la conduite des opérations courantes de l'établissement ou qu'ils ont été destinés à soustraire des éléments d'actif.

Pour tout établissement de crédit qui se voit retiré l'agrément suite à une situation irréversiblement compromise ou suite à une sanction, il doit subir la procédure de liquidation judiciaire prévue par le code de commerce. Cependant, la nomination du liquidateur, la durée de son mandat et sa rétribution est du ressort du Gouverneur de Bank Al-Maghrib.

### **Protection de la Clientèle**

#### **Renforcement des Garanties**

La mise en place d'un fonds collectif de garantie prévu par la loi bancaire de 1993 a été reconduite dans le nouveau texte afin de protéger les déposants et contribuer à la stabilité du système bancaire. Ce fonds est destiné à

indemniser les déposants et à consentir des concours remboursables aux établissements engagés dans une procédure de redressement. Le nouveau texte permet au Gouverneur de la Banque centrale d'enclencher le processus d'indemnisation sans attendre la liquidation de l'établissement.

L'alimentation de ce fonds s'effectue via le versement par les établissements recevant des fonds du public d'une cotisation annuelle correspondant à 0,25% au plus de leurs dépôts et des autres fonds remboursables. Ce taux était de 0,20% dans la loi bancaire de 1993.

Le nouveau texte a également prévu des dispositions vis-à-vis des comptes en déshérence qui échappaient au contrôle de Bank Al-Maghrib. Le solde de ces derniers doit désormais être versé à la Caisse de dépôt et de gestion à l'expiration d'un délai de 10 ans. S'ils ne sont pas réclamés par leurs titulaires ou ayant droits dans un délai de 5 ans, ils doivent être versés à la trésorerie générale.

Enfin, l'information sur les conditions appliquées aux opérations doit être portée à la connaissance de la clientèle notamment en ce qui concerne les taux d'intérêt, les commissions et les dates de valeur et ce selon les formes fixées par la Banque centrale. De même, la clientèle doit être informée préalablement de toute décision de fermeture d'agence par un établissement de crédit qui doit leur assurer la possibilité de procéder, sans frais, à la clôture ou au transfert de leurs comptes.

## **Le pari du nouveau chèque emploi - service**

---

Eric De La Chesnais  
Le Figaro- 29 novembre 2005

A partir du 1<sup>er</sup> janvier, les entreprises pourront donner à leurs salariés ce moyen de paiement pour régler les frais de garde de leurs enfants et d'autres services à domicile.

LE Chèque emploi -service universel sera-t-il la grande innovation de 2006 ? Le ministre de l'emploi, Jean-Louis Borloo, qui attend de son plan de développement des services à la personne la création de 500 000 postes en trois ans, en rêve. Les spécialistes du ticket - repas - Accor, Sodexho, chèque-Restaurant et les banques populaires – sont vaincus du succès potentiel ce titre de paiement, qui mettra aux entreprises d'aider leurs salariés à payer leur femme de ménage, leur repassage, la garde de leurs enfants ou encore le soutien scolaire. Plusieurs banques et compagnies d'assurances font le même pari. Reste à savoir comment les entreprises vont s'emparer de ce dispositif avantageux : quand le salarié reçoit cent euros sous forme de chèque, la charge pour l'entreprise est limitée à quarante euros, car elle est déductible de l'impôt sur les bénéfices et ouvre droit à un crédit d'impôt de 25 %.

### **Les dessous du chèque emploi - service universel**

Un nouveau titre de paiement va voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier, qui permettra au salarié de payer ses heures de ménage ou la crèche de son enfant avec une participation de l'employeur exemptée de cotisations sociales.

Gardes d'enfants ou de personnes malades, soutien scolaire, assistance

informatique, petits travaux de jardinage ou ménage... Dès le 1<sup>er</sup> janvier, tous ces services pourront être réglés avec un nouveau titre de paiement : le chèque emploi service universel (Cesu). Il fonctionnera comme un ticket restaurant et permettra aux entreprises de prendre en charge une partie des frais de leurs salariés. Il pourra également être délivré par des collectivités territoriales ou par des sociétés d'assurance ou des mutuelles, comme le prévoit le plan Borloo pour le développement des services à la personne.

« Comme un chèque restaurant, il sera financé en partie ou intégralement par l'entreprise » explique Vincent Toche, directeur général d'Accor Services, numéro un du ticket restaurant. Et ce point constitue l'une des grandes nouveautés du système. , Jusqu'à maintenant, les personnes qui employaient une femme de ménage ou une « nounou,», avec un chèque emploi-service ne bénéficiaient pas de l'apport financier de leur entreprise. Désormais ce sera possible, poursuit le responsable. une façon pour les salariés d'obtenir un gain de pouvoir d'achat. »

### **Avantages fiscaux et sociaux**

Pour l'entreprise, le Cesu présente les avantages fiscaux et sociaux non négligeables. Cette dépense, déductible de l'impôt sur les sociétés, ouvre droit à un crédit d'impôt de 25 %. Elle n'entre pas dans les revenus imposables du salarié. Surtout, elle est exonérée de cotisations sociales.

Un point que certains syndicats dénoncent dans une période où le déficit de la Sécurité sociale se creuse.

Mais les initiateurs du projet et ses défenseurs avancent des contre-arguments : « Le Cesu a pour objectif d'inciter les personnes physiques à déclarer le travail au noir qui touche particulièrement les emplois familiaux. Ils doivent donc procurer davantage de cotisations sociales », fait remarquer le responsable d'Accor Services. « Par ailleurs il permet de faire profiter au plus grand nombre l'accès aux services à domicile ».

Autre nouveauté importante, l'arrivée du Cesu va permettre d'élargir le champ de l'actuel chèque emploi-service (CES). A côté du Cesu « prérempli » et cofinancé par les entreprises ou les collectivités territoriales, le CES doit en effet être remplacé par un Cesu bancaire, à remplir. Il fonctionnera presque comme le CES mais permettra de payer de nouveaux services comme la livraison de courses à domicile, les soins et promenades d'animaux domestiques, la préparation de repas...La liste des services, révisable dans le temps, doit être publiée par décret cette semaine.

### **Créer 500 000 emplois en trois ans**

« Le plus du plan Borloo c'est qu'il résout la problématique des services à la personne d'une manière globale », fait remarquer Bruno Arbouct, qui vient d'être nommé directeur de la toute nouvelle Agence nationale des services à la personne (ANSI), présidée par Laurent Hénart. Emanation du ministère de l'Emploi, celle-ci a pour but de suivre la mise en œuvre du plan Borloo. Le Cesu est un système vertueux. Il permet de répondre à des besoins non satisfaits, solvabilise la demande, Organise une filière économique et crée des emplois qui ne sont pas délocalisations par nature », insiste le directeur de l'ANSP, qui reprend l'objectif de création d'emplois affiché par le ministre de la cohésion sociale : 500 000 en trois ans. Déjà 1,7 million de familles a recours à des salariés à

domicile.

L'ANSP a aussi pour vocation d'agréer les sociétés émettrices de Cesu, notamment le Cesu préfinancés. Les candidats doivent déposer avant demain leur dossier leur demande d'habilitation auprès de l'ANSP qui devra faire part de son avis d'ici la mi-décembre. Ils seraient au nombre de huit, peut-être neuf. Parmi eux figurent cinq ou six établissements bancaires ainsi que trois opérateurs historiques de tickets restaurant (Accor, Sodexho et Chèque Déjeuner). « Nous nous lançons dans le Cesu parce que c'est quelque chose que savons faire », explique Sertaç Turan, chef de projet Cesti chez Sodexho Pass. Par ailleurs, le contexte du marché français est porteur compte tenu des caractéristiques de la population qui pourra en bénéficier. Actuellement par exemple plus de 80% des femmes entre 25 et 49 ans travaillent, alors que 9% seulement des enfants en bas âge ont une place titre, une crèche » poursuit-il.

Officiellement le chèque emploi universel entre en service le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Dans la pratique, ce nouvel outil de paiement est très peu connu encore. Un travail énorme de communication reste à faire. Une campagne de 10 millions d'euros à l'initiative de l'ANSP devrait commencer début 2006.

## **Administrations fiscales : trois pays, trois approches**

---

CIO, Septembre - Octobre 2005

États-Unis, Grande-Bretagne, France: ces trois pays ont entrepris de profondes réformes technologiques de leurs administrations fiscales. Mégaprojet pour les Américains, infogérance pour les Britanniques et pragmatisme pour les Français.

### **1. Etats-Unis : 40 ans pour moderniser le fisc**

Avec sa "dream team" de fournisseurs et son budget de huit milliards de dollars, l'ERS pensait que son projet de modernisation de son système d'information ne serait qu'une formalité. La réalité s'est avérée tout autre...

La base de données centrale de l'Internal Revenue Service (IRS), l'administration fiscale américaine, est une bombe à retardement. Héritage de l'administration Kennedy, cet outil, dénommé Master File, conserve l'historique fiscal de 227 millions de particuliers et d'entreprises. Il décrit chacune des transactions passées entre les contribuables et l'IRS au cours des quarante dernières années. Sans lui, le Trésor public n'a aucun moyen de repérer les déclarations à contrôler, de poursuivre les fraudeurs, ni même de savoir combien d'argent entre ou devrait entrer dans les caisses de l'État.

Le système fonctionne sur la base d'un code remontant à 1962, rédigé dans un langage de programmation archaïque que presque aucun informaticien ne comprend plus. Chaque année, des programmeurs, dont certains travaillent pour l'IRS depuis plusieurs décennies, ajoutent du code afin de prendre en compte les nouvelles règles votées par 1<sup>e</sup> Congrès. Au fil des ans, la complexité du système a dépassé celle de la proverbiale usine à gaz. Ceux qui connaissent bien le Master File affirment que l'accident n'attend plus qu'une allumette et que le gouvernement américain explosera avec lui.

Le Congrès et l'IRS avaient espéré que ce fragile système serait partiellement remplacé en 2004. Ils souhaitaient une base de données centralisée capable de fournir à l'administration fiscale comme à chaque contribuable des informations quotidiennement renouvelées sur les comptes fiscaux et d'accélérer ainsi les remboursements mut en offrant un service client plus pointu. Ce nouveau moteur de gestion de comptes, baptisé CADE pour Customer Account Data Engin, entre dans le cadre du gigantesque programme de modernisation d'une valeur de 8 milliards de dollars lancé par l'IRS en 1999 et destiné à rénover son infrastructure informatique et plus d'une centaine d'applications métiers.

### **Quatre CIO en sept ans !**

Nommé CIO de l'IRS en 2003 - il est le quatrième en sept ans-, Todd Grains a sué sang et eau pour remettre debout ce projet de modernisation.



Malgré cela, le programme appelé BSM (Business Systems Modernization) titube brutalement, prend un retard inquiétant et dépasse de loin les budgets alloués. Le premier des nombreux logiciels prévus pour la nouvelle base de données (celui qui permettrait de traiter plus rapidement les déclarations et de rembourser plus vite près de 6 millions de contribuables sur les 21,5 millions qui remplissent leur déclaration simplifiée) avait, en 2003, près de trois ans de retard et a déjà coûté 36,8 millions de dollars de trop. Huit autres grands projets ont au moins dépassé de trois mois les dates limites de déploiement, avec des coûts excédentaires de plus de 200 millions de dollars. Telles sont les estimations de l'US General Accounting Office, l'équivalent de notre Cour des comptes, et de l'IRS Oversight Board, une commission instaurée par le Congrès des États-Unis et composée d'un panel indépendant de spécialistes de la fiscalité et des technologies qui conseillent l'IRS et le Congrès.

Les initiés rejettent l'essentiel de la faute sur la bureaucratie de l'IRS. L'agence américaine n'a jamais suivi ses propres procédures pour le développement des nouveaux systèmes et s'est montrée incapable de piloter de manière cohérente le prestataire retenu, en l'occurrence CSC (Computer Sciences Corp.). Certains managers en place depuis longtemps, et opposés à tout changement, ont sapé le travail de CSC et des autres prestataires choisis pour superviser le programme. C'est du moins l'opinion de Mark Forman, qui, en tant que directeur adjoint de l'informatique et de l'e-gouvernement pour l'OMB (Office of Management and Budget, l'équivalent de notre direction du Budget), a supervisé les principales initiatives informatiques gouvernementales de juin 2001 jusqu'à mi-2003.

Pour leur part, les cadres de l'IRS, ainsi que l'IRS Oversight Board, accusent CSC d'avoir été débordé par la tâche et de manquer des compétences nécessaires. Ils lui reprochent de ne pas avoir pleinement compris le métier de la collecte de l'impôt ni mesuré la complexité de sa mission, une critique que CSC ne conteste pas. "Je n'ai jamais vu de projet aussi vaste ou aussi complexe que le programme Business Systems Modernisation de l'IRS", a reconnu Paul Cofoni, président de l'activité Secteur fédéral de CSC lors d'une audience devant la sous-commission de supervision du Ways and Means, Committee, comité permanent du Congrès chargé d'examiner tous les textes concernant la fiscalité.

Charles Rossotti, qui était commissaire de l'IRS depuis le lancement du programme jusqu'à la fin 2002, déclare aujourd'hui que c'était une erreur de croire qu'au prestataire, quel qu'il soit, pouvait gérer un projet aussi titanesque sans une aide massive de l'IRS. "Nous pensions réellement qu'il suffirait d'une toute petite, toute petite équipe de IRS pour mener tout cela", rappelle Charles Rossotti, qui est maintenant conseiller principal du groupe Carlyle.

En fait, le projet BSM de l'IRS est un cas d'école pour pratiquement tout ce qui peut partir en vrille dans la gestion d'un projet vaste et complexe. L'enjeu de cette mise en oeuvre chaotique est la capacité même de l'IRS à réaliser des contrôles en temps utile et à poursuivre les fraudeurs, sans même parler de son objectif à long terme : fournir un service-client équivalent à celui proposé par les institutions financières du secteur privé. En cas de panne complète du Master File, le gouvernement serait dans l'impossibilité de collecter les 2 000 milliards de dollars qui lui reviennent, ou de payer quoi que ce soit, depuis les avantages sociaux jusqu'aux factures de ses nouveaux systèmes d'armement.

## **L'héritage de l'échec**

La modernisation de l'IRS a déjà échoué par deux fois. A la fin des années 1970, le président Carter a coupé le cou d'un projet de remplacement du Master File vieillissant parce qu'une analyse extérieure émettait des réserves sur la capacité de l'IRS à protéger correctement la vie privée, des contribuables. Près de vingt ans après, en 1995, c'est le Congrès qui jetait au panier un second programme de modernisation auquel l'IRS avait consacré dix années de travail et 2 milliards de dollars, pour accoucher d'une souris.

A cette époque, les membres de la commission de supervision du Congrès avaient clairement identifié la faille. Personne n'était véritablement propriétaire des projets. Les contrats avec les prestataires ne prévoyaient aucun produit livrable précis, et personne, pas plus à l'IRS que parmi les douzaines de fournisseur sélectionnés, n'était responsable des résultats.

Pour éviter la réapparition de ces problèmes, l'IRS et le Congrès ont tenté d'appliquer à la lettre les règles de la bonne gestion informatique. En 1996, l'IRS embauchait un nouveau CIO, Arthur Gross, qui avait dirigé la modernisation des systèmes fiscaux de l'État de New York. Sa mission: élaborer une stratégie de mise à jour de l'infrastructure et des systèmes informatiques de l'agence. Un an plus tard, le président Clinton nommait patron de l'IRS le chef d'entreprise Charles Rossotti, dont la société, American Management Systems, avait développé des systèmes comptables pour des compagnies bancaires et des organismes gouvernementaux. Premier homme d'affaires à occuper cette fonction (tous les autres étaient ou sont des spécialistes de la fiscalité), Charles Rossotti avait été choisi pour incarner le changement.

Avec la bénédiction du Congrès, l'IRS commença à échafauder des plans pour confier la réalisation du projet Business Systems Modernisation à un fournisseur principal. Ce maître d'œuvre, qui aurait la lourde tâche de coordonner le programme et d'assurer l'intégration des systèmes, devait également être une "force de proposition", avec des idées neuves sur la manière dont l'informatique transformerait les processus métiers de l'IRS.

Au même moment, le Congrès vota une loi qui réformait la direction de l'IRS et accordait un relèvement des salaires des principaux dirigeants, notamment celui du CIO, afin d'attirer des talents provenant du secteur privé.

## **Le CIO reprend le pouvoir**

Dans cette optique de réalignement, Charles Rossotti a confié au CIO la haute main sur la totalité du personnel et des budgets informatiques, dont une bonne partie était jusqu'à présent saupoudrée sur les anciennes unités géographiques. L'équipe de modernisation a été refondue dans une nouvelle entité appelée BSMO - prononcez "Bizmo" -, pour Business Systems Modernization Office, qui rendait directement compte à Charles Rossotti et au CIO. A la fin 1998, l'IRS a sélectionné CSC pour diriger un consortium dont faisaient partie IBM, Lucent, Northrop Grumman, Science Applications International et Unisys.

L'équipe réunie par la CSC (elle fut appelée Prime) avait travaillé depuis longtemps sur les systèmes patrimoniaux de l'IRS et en connaissait les ficelles.

L'IRS et la CSC consacrerent la plus grande partie de l'année vivante à planifier le projet. Même aujourd'hui, ceux qui critiquent le programme reconnaissent la bonne qualité de certaines des premières étapes élaborées à cette époque. "Le plan était bon et la stratégie aussi. Je pense d'ailleurs que c'est toujours le cas, affirme l'ancien président de l'IRS Oversight Board, Lorry Levitan. Le problème, c'est qu'ils ne les ont jamais mis en oeuvre."

Bien que CSC ait obtenu de l'IRS la responsabilité de prendre l'essentiel des décisions liées au projet, les dirigeants intermédiaires de PIRS n'ont jamais vraiment adhéré au concept: ils avaient l'habitude de faire les choses par eux-mêmes et à leur manière.

Au sein du service informatique de l'IRS, les tensions commencèrent à monter entre ceux qui travaillaient à la modernisation, et le reste des 8 500 employés du service chargés de faire tourner la machine. Certes, la modernisation devait remplacer en fin de compte l'infrastructure et les applications patrimoniales, mais les responsables de ces systèmes étaient fréquemment exclus des discussions sur le nouveau projet. Résultat: la conception des nouveaux systèmes a régulièrement négligé des fonctions importantes, ce qui a donné aux responsables des systèmes patrimoniaux des arguments pour obtenir, des aménagements incompatibles avec les nouvelles Bornes d'entreprise.

En fait, personne, même pas le CIO, ne disposait d'une stature suffisante au sein de l'IRS pour défendre solidement l'évolution des processus métiers qu'exige une telle modernisation. Les directeurs des unités étaient impliqués dans l'approbation des plans, les décisions de déploiement et la résolution des problèmes, mais uniquement dans le cadre de comités élargis, jamais en tant que personnes responsables de leurs actions. Tout le monde considérait que la définition des spécifications et la réalisation des projets relevaient du service Informatique, et les dirigeants des unités fonctionnelles n'étaient pas tenus pour responsables de la livraison des nouveaux systèmes. "C'est peut-être le plus gros problème dans cette affaire", constate Larry Levitan.

Les grands projets, la bureaucratie qui freine des quatre fers, la nécessité de tenir la mente des fournisseurs, John Reece connaît. Chez Time Warner, il a supervisé l'installation d'un grand nombre de systèmes à l'échelle de la compagnie. Une bonne partie de son travail a consisté à tenir serrées les laisses des diverses divisions du géant des médias qui étaient "quasiment en guerre les unes contre les autres".

Mais peu de temps après avoir pris possession de son bureau, en mars 2001, John Reece comprit que les problèmes du projet BSM dépassaient ce qu'il en avait aperçu. La plupart des projets du premier groupe étaient en retard sur le calendrier de déploiement et avaient explosé les budgets. Le système prévu pour rediriger les requêtes des contribuables vers le centre d'appels de PIRS a été abandonné après quelques nuits blanches de tests et d'appels désespérés aux fournisseurs pour qu'ils aident au réglage des équipements. Deux autres projets - une application destinée à renforcer l'efficacité des contrôles fiscaux et un service en ligne pour les spécialistes des déclarations - présentaient des failles de conception, tandis que le Customer Account Data Engine, dont le lancement était prévu pour mai 2002, était également sur le point de détailler.

Ni le Bizmo ni CSC n'avaient réussi à élaborer un ensemble exhaustif de procédures, à suivre. Ils ne se conformaient pas davantage aux procédures qu'ils avaient mises en place. Comme l'inspecteur général du Trésor pour l'administration fiscale l'écrivit par la suite dans un rapport, l'incapacité à mesurer correctement les coûts du projet, à définir les exigences de manière satisfaisante et à évaluer pleinement les risques sont quelques-unes des carences de CSC. "Les estimations réalisées en début de projet s'appuyaient sur des bases tellement fragiles qu'elles n'avaient plus aucun sens", précise John Reece qui, fumeux, a fait connaître son mécontentement au maître d'oeuvre. Il a même envisagé de casser le contrat avec CSC avant de se convaincre que ce ne serait pas très pratique. Pour une part, personne n'était prêt à passer les efforts fournis aux pertes et profits. Le problème devint alors "de déterminer les opérations de chirurgie esthétique nécessaires", se souvient John Reece. L'IRS avait déjà contraint la CSC à se séparer d'un directeur général chargé de l'équipe Prime. John Reece en fit remplacer deux autres.

Les responsables des constructeurs qui participaient à Prime reconnaissent que l'équipe avait besoin de managers plus expérimentés et mieux versés dans le fonctionnement d'une administration fiscale. Toutefois, PIRS n'était pas sans reproche. De l'avis de l'inspecteur général, le Bizmo avait accepté l'application de contrôle fiscal sans obliger CSC à définir les exigences de sécurité et sans décider si elle devrait s'intégrer avec d'autres applications de l'IRS. Les responsables avaient formulé des exigences de dernière minute quant au projet de services en ligne et, dans l'urgence du déploiement de l'application de centre d'appels, l'IRS avait donné son feu vert sans aucune preuve que cette application avait réussi les tests.

### **Des équipes sous-dimensionnées :**

Mais le nombre des tracasseries ne devait pas s'arrêter là. Selon John Reece et diverses sources du secteur, il fallait des semaines avant d'obtenir un accord pour des choses aussi simples que l'achat d'équipements, et quand les délais s'allongent, les prix grimpent!

Même avant que John Reece prenne les choses en main, il était évident que l'IRS avait besoin d'une équipe plus importante et plus expérimentée pour superviser Prime et s'assurer que les procédures étaient respectées. Larry Levitan voulait recruter davantage de personnel extérieur avec une expérience des grands projets complexes mais John Reece s'est heurté aux grommellements internes qui s'indignaient des salaires élevés réservés ces intervenants. Il a donc pris le chemin le plus court et offert certains des postes aux personnes de ses services qui pouvaient reprendre le collier immédiatement, bien qu'ils n'aient pas possédé toutes les qualifications dont il avait besoin. Si l'on regarde en arrière, dit Todd Crains, qui était directeur financier à cette époque avant de remplacer joli, Reece au poste de CIO, PIRS a fait l'erreur de croire que ses "superstars" du service opérations pouvaient réussir sans apport extérieur.

Au début 2002, il devint évident que CSC et son principal sous-traitant, BM, seraient dans l'incapacité de livrer à temps le moteur Cade. Ce rendu-vous manqué a causé un choc à John Reece qui ignorait à quel point le projet était en danger. L'origine du problème ? CSC et IBM avaient oublié de tenir compte d'un logiciel intermédiaire complexe, mais essentiel, appelé "équilibrage, contrôle et réconciliation", qui permettait la mise à jour des données traitées par

Cade dans le Master File, celui qui regroupe l'intégralité des dossiers des contribuables "Ils avaient identifié la nécessité d'écrire le code sans affecter immédiatement du personnel pour le faire", déplore John Reece.

Certes, l'IRS rejette le blâme sur les fournisseurs, mais elle a sa part de responsabilité dans ce nouveau raté. L'inspecteur général constate dans son rapport que les cadres de l'IRS avaient approuvé le développement de Cade bien que la CSC n'ait pas achevé ses travaux conceptuels sur le code d'équilibrage, de contrôle et de réconciliation. Parallèlement, l'IRS comme CSC avaient négligé de prendre conseil sur la manière d'intégrer les deux systèmes auprès du personnel chargé du Master File, ceux qui, au centre de calcul de l'IRS à Martinsburg en Virginie occidentale, utiliseraient Cade. Lorsque les fonctionnaires de Martinsburg purent enfin faire entendre leur voix, les informations qu'ils donnèrent à CSC étaient contradictoires avec celles que CSC avait obtenues du Bizmo. Au lieu de chercher à réconcilier les dissonances, CSC ignora les uns comme les autres et finit par concocter sa propre solution.

« J'ai passé quarante-trois ans de ma vie à gérer des projets. C'est mon métier et, modestie à part, je suis très bon. C'est ahurissant comme celui-ci était difficile", assure John Reece, qui a rendu son tablier en avril 2003 pour devenir consultant.

### **Epilogue :**

Mark Everson, cadre supérieur dans le privé et ancien directeur adjoint de la gestion de l'OMB pour le président Bush, a été nommé patron de l'IRS en mai 2003. Trois semaines plus tard, il confiait le poste de CIO à Todd Grams, alors directeur financier de l'IRS. Avant la fin de l'année, les deux hommes avaient conçu un plan appuyé sur les recommandations. Parmi celles-ci, l'Oversight Board suggérait que les directeurs d'unités fonctionnelles de l'IRS s'approprient les différents projets de modernisation et que le fisc américain tienne la bride serrée à CSC. En réaction, l'IRS modifia les termes de ses accords avec CSC afin que l'essentiel de ses travaux soit désormais réalisé à prix fixe, une mesure dont Todd Grams pense qu'elle aurait dû être adoptée depuis le début. L'IRS réduisit également de 25 % son portefeuille de projets. CSC a livré le logiciel Cade un peu avant la Saint-Sylvestre 2003, pour un déploiement en 2004.

Le projet peut-il être sauvé ? "Un échec n'était mime pas envisageable. Le programme devait aboutir pour la survie de l'ensemble du gouvernement fédéral", affirme Larry Levitan, l'ancien président de l'IRS Oversight Board. Le 15 mars 2005, Mark Everson. devant le Press Club de Washington, a dressé l'état des lieux : "En termes de modernisation de nos grands systèmes informatiques, nous avons finalement passé le cap. Depuis mars 2004, deux applications majeures fonctionnent; un nouveau système financier qui optimise notre management interne et, plus important, pour la première fois depuis quarante ans, le process de collecte des impôts repose sur un nouveau système informatique." Quarante ans ? Mieux vaut tard que jamais...

**Elana VARON (CIO US)**

## 2. Grande-Bretagne : la voie de l'infogérance

Le fisc britannique a opté pour l'infogérance, initiée en 1994 avec EDS et, depuis 2004, avec Capgemini. Si la réduction des coûts est au rendez-vous, il reste à faire en matière de qualité. En attendant les premières expériences de BPO.

Le 7 avril dernier, Gordon Brown, ministre britannique des Finances, mit à David Varney, président du HMRC (Her Majesty Revenue & Customs), l'équivalent de nos directions générales des impôts et des douanes réunies, pour rappeler qu'il compte sur lui pour poursuivre les ambitieux objectifs qui lui ont été fixés: une réduction des coûts de 507 millions de livres à l'horizon 2007-2008 et la suppression de 12 500 postes, ce qui fera passer les effectifs de 98 000 en avril 2004 à 85 000 en avril 2008.

L'obsession des coûts qui agite les responsables britanniques ne date pas d'aujourd'hui.

Dans les années 1970 et 1980, l'administration fiscale britannique avait, comme ses homologues, beaucoup investi dans les systèmes informatiques. Au début des années 1990, l'Inland Revenue (l'ancienne appellation du HMRC) alignait ainsi 55 000 postes de travail, plusieurs centaines de serveurs et plusieurs dizaines de mainframes. Le tout géré par 3 000 informaticiens réparés dans neuf centres informatiques. Bref, un système complexe et de moins en moins adapté aux impératifs de la législation fiscale. D'où la décision de sous-traiter (à EDS), prise en 1992, notamment pour réduire les coûts.

Le fisc de sa Majesté, la plus grande administration britannique, est ainsi géré depuis onze ans, sur le plan informatique, par un prestataire (Capgemini, avec ET et Fujitsu, qui ont pris la suite d'EDS en 2004, après un premier contrat de dix ans arrivé à échéance et suite à des dysfonctionnements qui ont irrité les parlementaires britanniques en 2004, voir CIO n° 8). "A l'époque, outre la philosophie générale concernant la réduction du poids du secteur public, sur le plan technologique, nous devons faire face à une complexité croissante et nous n'avions pas les compétences nécessaires, qu'il était difficile d'attirer pour des raisons budgétaires. L'infogérance nous a permis de faire la même chose pour moins cher. Et pour nos informaticiens, les perspectives de carrière sont généralement meilleures dans une entreprise dont le métier de base est l'informatique que dans une organisation qui s'occupe d'impôts et de taxes ", résume Ian Pretty, en charge de la planification, des finances et des ressources humaines au HMRC.

L'approche retenue par le fisc britannique est classique et on la retrouve dans la plupart des entreprises privées qui se nomment vers l'infogérance : "Notre métier, c'est de prélever et de gérer les impôts, pas de faire de l'informatique ; pour les systèmes d'information, nous avons choisi de nous tourner vers des prestataires dont c'est le métier de base", précise Ian Pretty.

Les coûts ont effectivement été réduits : l'objectif initial, en 1994, était d'atteindre une baisse de 40 % pour les cinq premières années, puis de 10 % pour le reste de la période. Du coût, qui, de fixes, sont devenus variables, ajustés en fonction des volumes selon une grille tarifaire à cinq niveaux. De même, les premières années se sont traduites par une réduction du nombre de centres informatiques, passés de neuf à quatre. En outre, le système d'information de l'Inland Revenue a connu des évolutions significatives : un intranet, un système unifié de messagerie, des sondages réguliers de satisfaction des utilisateurs, et la création de nouveaux services pour

les particuliers et les entreprises. Aujourd'hui, l'objectif affiché, pour fin 2005, est d'atteindre les 100 % de services délivrés de manière électronique, contre 71 % mi-2005.

Malgré tout, le contrat actuel sur dix ans coûte six milliards d'euros au HMRC. L'approche reste toujours centrée sur la réduction des coûts. D'autant que l'un des objectifs (les Public Services Agreements) pose un principe très clair: "Tous les départements gouvernementaux doivent valoriser au mieux l'argent du contribuable."

La valorisation de l'argent du contribuable va même très loin : HMRC a menacé, en juillet dernier, d'engager des poursuites contre EDS concernant une application de gestion du crédit d'impôt : des dysfonctionnements techniques ont entraîné des paiements indus de 3,5 millions d'euros aux contribuables et dont le fisc britannique compte bien récupérer en partie auprès de son prestataire... Cela n'a pas empêché la SSII américaine de remporter un contrat de 7,7 milliards de dollars avec le ministre britannique de la Défense.

### **Unifier les processus métiers :**

Il reste du travail à faire en interne. Le CIO du HMRC, Steve Lamey, venu du secteur privé (il était auparavant CIO de British Gas), est intervenu lors du sommet Government UK IT, à Londres, le 23 mai dernier, devant une centaine de managers du secteur public. Pas pour dresser un constat idyllique de ce qu'il a découvert en prenant ses fonctions, en octobre 2004. Mais pour mettre en exergue la "mauvaise qualité des données", le "besoin d'unifier les processus métiers", chacun des soixante-douze bureaux implantés sur le territoire utilisant les siens, et livrer une statistique qu'il a mis, trois mois et demi à obtenir, comme le rapportent nos confrères de Computer Weekly : 65 % des courriers envoyés ne parviendraient pas à leurs destinataires et la moitié des déclarations de revenus nécessiteraient un traitement manuel.

Les Public Services Agreements se traduisent déjà par des objectifs très concrets, par exemple "réduire les pertes de TVA par rapport à la base imposable à moins de 11 % en 2007-2008", ou encore "atteindre le ratio de 93% de contribuables qui retournent leurs déclarations d'impôts dans les délais". "Pour ces problématiques, les systèmes d'information sont clairement des facilitateurs", assure Ian Pretty. Pour aller jusqu'où ? Vers le BPO (Business Process Outsourcing). Mais, pour l'instant, il n'est pas question que le fisc britannique confie ses processus métiers à des ingénieurs indiens, qui s'en sont fait une spécialité. Le ministre des Finances Gordon Brown ne l'a pas suggéré à David Varney, le patron du HMRC. Pas encore.

**Philippe ROSÉ**

### **3-France : pragmatisme et petits pas**

Patron du programme Copernic, ex-DSI de l'Unedic, Patric Dailhé dresse le bilan de l'un des ambitieux programmes de modernisation de l'administration française, dont l'aboutissement est prévu en 2009.

**CIO** : Quel bilan peut-on dresser, aujourd'hui, sur le programme Copernic?

**Patrick Dailhé** : Initié fin 2000 et lancé officiellement en 2001, le programme Copernic, conduit conjointement par la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), a pour mission de mettre en place un nouveau système d'infor-

mation fiscal unique et commun aux deux administrations, construit autour du compte fiscal, et de créer une administration fiscale en ligne, centrée sur l'utilisateur qu'il soit particulier ou professionnel. Ce programme prévu sur neuf ans, concernant environ 70 projets qui sont livrés progressivement depuis 2001 et jusqu'en 2009, est un investissement considérable, de 911 millions d'euros (1,3 milliard en coûts complets), soit environ 100 millions d'euros par an pour transformer l'administration fiscale. Enfin, ce chantier concerne 33 millions de foyers fiscaux, 3,5 millions d'entreprises ou de professionnels et environ 100 000 agents de l'administration fiscale. Nous en sommes aujourd'hui à mi-parcours.

**CIO** : Quels sont la philosophie et les objectifs du programme Copernic ?

**P. D.:** Copernic s'articule plus particulièrement autour de quatre enjeux. Nous cherchons d'abord à améliorer la relation entre l'administration fiscale et ses usagers en multipliant les canaux de services, notamment en ajoutant Internet aux canaux traditionnels et en renforçant le canal téléphonique. Il s'agit de mettre en place le compte fiscal grâce auquel chaque contribuable aura une vision de l'ensemble de sa situation fiscale: pour les particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, PISF), et pour les entreprises (impôt sur les sociétés, TVA...).

Notre second objectif est d'offrir à nos 100 000 agents une meilleure ergonomie du poste de travail et un accès plus facile aux données. Pour le système d'information de l'administration fiscale, c'est une transformation profonde, puisque les différents impôts sont aujourd'hui gérés par des applications différentes, utilisées par des services différents. L'objectif est de faire évoluer les systèmes d'information de la DGI et de la DGCP d'une gestion par impôt à une gestion par contribuable.

Ce changement est important car il permet de surmonter les handicaps que l'on rencontre avec l'informatique fiscale actuelle, notamment l'existence de plusieurs identifiants pour un même contribuable ou encore la dispersion géographique des données fiscales.

En outre, ce sont les deux derniers objectifs, le programme Copernic contribue à améliorer l'efficacité fiscale (augmenter le volume annuel des impôts recouverts) et à accroître l'efficience fiscale (maîtrise des coûts de gestion par un accroissement de la productivité).

**CIO** : Où en sommes-nous aujourd'hui ?

**P. D.:** Bon nombre d'acquis ont d'ores et déjà été concrétisés. Les services les plus emblématiques, côté particuliers, concernent bien évidemment la déclaration des revenus et le paiement des impôts en ligne. Mais également le portail fiscal, [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr), qui propose un bouquet de services complet et qui a enregistré plus de 54 millions de connexions depuis le 1er janvier 2005. N'oublions pas le compte fiscal des particuliers, qui offre la possibilité de consulter les données déclaratives et de paiement dossier fiscal. Concernant les autres canaux accessibles à l'utilisateur, on notera la généralisation des "formules" (courriers électroniques pré-formatés), les courriels auxquels il est répondu dans les 48 h, et les centres d'appels téléphoniques (Centre impôts Services, CIS), qui rendent l'administration fiscale davantage accessible.

**CIO** : Concernant la télédéclaration, celle-ci n'a-t-elle n'a pas été victime de son succès?



**P. D.:** Le service de la déclaration des revenus en ligne a connu un engouement exceptionnel en 2005 avec 3 747 000 télédéclarants. Effectivement, nous avons connu des phénomènes de saturation. Mais nous y avons répondu. Compte tenu du nombre croissant des télédéclarants, une nouvelle plate-forme sera mise en service pour la prochaine campagne. Elle sera à même d'accueillir un nombre d'utilisateurs nettement plus important (jusqu'à 10 millions en 2006) dans des conditions de sécurité et de qualité de service améliorées.

**CIO :** Qu'en est-il pour les entreprises?

**P. D.:** Les professionnels peuvent, depuis février 2005, consulter leur compte fiscal, via le portail fiscal, et ainsi avoir une vision d'ensemble de leurs déclarations et paiements, mais également suivre leurs demandes de remboursement de crédit de TVA. Aujourd'hui, 54 % de la TVA, soit tout de même 6 milliards d'euros par mois, sont collectés de manière électronique. Enfin, les entreprises peuvent également payer leurs impôts en ligne, 7 jours/7, 24h/24.

**CIO :** Avez-vous rencontré des difficultés majeures avec ce programme ?

**P. D.:** La dimension du programme est telle que l'on rencontre forcément des difficultés importantes. C'est pourquoi nous avons essayé d'insuffler une philosophie pragmatique, en progressant lentement mais sûrement, par une "politique de petits pas", en livrant régulièrement de nouveaux services aux agents et aux usagers, mais également en installant une feuille de route, le Plan d'action opérationnel. Nous avons aussi fait appel à des partenaires privés, mais avec l'objectif de "garder la main" sur un programme d'une telle envergure portant sur des enjeux aussi importants. Ainsi, 1 000 personnes travaillent actuellement sur le programme Copernic, et les partenaires externes représentent environ 350 personnes. Dans ce contexte, les difficultés que l'on peut rencontrer sont de trois ordres ; la première relève de la réglementation sur les marchés publics, qui laisse trop peu de place à la flexibilité et à la réactivité. La seconde concerne la gestion des ressources humaines : au regard des règles de déroulement de carrières au sein de l'administration, s'il n'est pas difficile d'attirer des agents de valeur sur Copernic, il est plus malaisé de les garder après les avoir formés ! Je vois enfin une troisième difficulté : la préservation dans la durée de l'enveloppe budgétaire. Enfin, des projets de cette nature sont très sensibles sur le plan social. La conduite du changement doit être omniprésente pour convaincre les cadres et les agents de la nécessité des évolutions, permettre leur appropriation et garantir le bon usage des services mis en oeuvre. La communication mise en place est essentielle.

**Propos recueillis Sylviane Luckx**

## Archivage des e-mails et signature électronique Valeur probante renforcée

Philippe Bazin, Avocat et animateur du Groupe Adij (Association pour le développement de l'informatique juridique)

Archimag, n° 188 / octobre 2005

L'explosion des échanges électroniques n'est plus un slogan, c'est un fait. La messagerie électronique génère chaque jour des quantités phénoménales de messages. Ainsi, la communication de l'entreprise avec son environnement s'effectue désormais par deux canaux : le papier et l'écran. Ce nouveau vecteur de communication pose une difficulté préoccupante : celle de l'archivage des e-mails échangés, en vue de leur utilisation ultérieure comme preuve. Techniquement parlant, la chose semble pourtant aller de soi. Pour archiver, ne suffit-il pas d'enregistrer les fichiers dans une mémoire de masse ? La réponse est en fait beaucoup plus nuancée. Sauf pour les factures électroniques, qui font l'objet de textes spéciaux, il n'existe pas de dispositions légales générales permettant de répondre à la question. En revanche, il existe des normes et notamment la NF Z 42-013 relative à la "Conception et l'exploitation de systèmes informatiques en vue d'assurer la conservation et l'intégrité des documents stockés dans ces systèmes". Cette norme fournit de précieuses indications pour résoudre le problème posé. Toutefois, celles-ci reposent sur un seul support d'archivage, les disques Worm (Write once read many ou non réinscriptibles). Ces disques ont un coût et supposent une organisation technique particulière, sans rapport avec l'équipement de base dont tout un chacun dispose, telle une unité centrale et un graveur de CD/DVD. C'est donc par référence à cet équipement de base que les explications qui suivent s'efforcent de

répondre à la question. Il s'agit d'une solution transitoire, dans l'attente de la mise en place (soit en interne, soit en recourant à un tiers archiver professionnel) d'un véritable système d'archivage numérique comme ceux décrits par la norme précitée.

### **La sauvegarde n'est pas l'archivage**

En informatique, le terme générique d'enregistrement désigne une opération purement technique. Elle consiste à faire passer un fichier d'une mémoire volatile à une mémoire durable, dans laquelle il peut être récupéré à la demande.

En droit, la question est beaucoup plus subtile. Un tel enregistrement ne constitue qu'une "sauvegarde", c'est-à-dire un objet informatique, susceptible dès sa récupération d'être modifié. Juridiquement, pour qu'il y ait archive, il faut que l'objet concerné ne puisse plus être modifié par son créateur ou son destinataire, car à défaut, sa valeur probante, en cas de litige, est très relative. Ainsi, la sauvegarde informatique n'est pas juridiquement une opération d'archivage car elle ne constitue pas une preuve solide en cas de litige.

### **L'impression papier d'un message numérique n'est pas pleinement une archive à valeur probante**

Constatons qu'aujourd'hui, faute de disposer d'un système d'archivage numérique opérationnel, nous avons tendance à imprimer sur support papier nos messages électroniques, pour les convertir en "archives" papier. Or juridiquement, ils ne sauraient en

eux-mêmes avoir une pleine valeur probante. La confection d'un message sur papier, présentant toutes les caractéristiques d'un e-mail, est extrêmement facile. De sorte que toutes les possibilités d'altération sont ouvertes. Si la personne à qui l'on oppose un document numérique n'en conteste pas le contenu ou l'origine, il n'y a pas de difficulté. Mais en dehors de cette hypothèse, l'impression papier d'un message numérique ne constitue pas pleinement une archive au sens probant du terme.

### **L'enregistrement sur cédérom, DVD ou disque dur des messages n'est pas pleinement une archive à valeur probante**

Résout-on la difficulté en enregistrant les messages sur des supports magnétiques dédiés, tels les cédéroms qualifiés par leur fabricant de "non réinscriptibles" ? Malheureusement non. Car malgré la qualification qui en est donnée par les fabricants, ces supports, peuvent - à l'aide de techniques informatiques appropriées - être manipulés. L'état de l'art actuel permet de les falsifier au même titre que des supports papier, en y insérant des informations, ou en modifiant celles qui s'y trouvent. Ces supports ne constituent donc pas pleinement des archives à valeur probante, puisqu'il est impossible d'affirmer qu'ils ne peuvent pas avoir fait l'objet de modifications pendant la durée de leur conservation.

### **Archive à part entière et "demi - archive"**

Dans les explications précédentes, nous avons utilisé à dessein l'adverbe "pleinement" pour souligner que les supports considérés (impression papier, cédérom, DVD, etc.) avaient une valeur probante limitée. Car comment se pose concrètement le problème de la falsification ? Dans la vie des affaires en général, et dans la pratique judiciaire en particulier, il est extrêmement rare, voire exceptionnel,

que la valeur probante des pièces utilisées soit discutée. Le plus souvent, un e-mail répond à un autre e-mail par l'usage de la fonction "répondre" dans la messagerie électronique. Ainsi l'échange des courriers suffit-il à écarter toute possibilité sérieuse de discussion sur la preuve de l'émission ou de la réception. Quant à la preuve de l'absence de modifications, elle résulte le plus souvent du fait que chaque partie détient un exemplaire du même document. Par conséquent, en pratique, la production d'une impression papier d'un message ou d'un cédérom suffira largement pour apporter la preuve demandée.

De sorte que les supports précités constituent en définitive des "demi-archives". Ils jouent concrètement un rôle probatoire, mais ils le jouent à moitié, dans la mesure où si l'une des parties conteste la valeur probante d'une pièce, et que l'autre ne dispose pas d'un moyen radical de l'écarter, le doute s'installe... Et il est l'antichambre de la défiance.

### **L'informatique et l' original**

Dans le monde du papier, la production du document original règle radicalement la question du débat sur la falsification. L'article 1334 du Code Civil dispose que « les copies, lorsque le titre original subsiste, ne font foi que de ce qui est contenu au titre, dont la représentation peut toujours être exigée ». C'est ce principe posé qui, en pratique, fait que l'intégrité d'un document n'est contestée que de manière tout à fait exceptionnelle. Malheureusement, ce texte ne peut pas être utilisé en matière numérique, domaine dans lequel n'existe pas d'"original" au sens où on l'entend dans le domaine du papier. Dans le monde du papier, l'original est caractérisé par sa singularité : signature manuscrite, couleur, support, etc. Dans le monde de l'écran, aucun de ces repères n'est opérationnel. Toutes les manières de visualiser un fichier numérique (écran, papier, projection...) ne constituent en définitive que des "copies". L'original

en lui-même prend la forme de signaux électriques stockés sur un matériau ad hoc. Sous cette forme, il n'est pas lisible. En quelque sorte, la "nature" initiale d'un document numérique est d'être une copie, alors que dans le monde du papier, au contraire, cette "nature" est d'être un original. Le critère de l'unicité et de la singularité qui fait la force du monde du papier est donc totalement absent dans le monde de l'écran. C'est pourquoi il faut utiliser des outils spécifiques à l'électronique pour donner à l'archive électronique une valeur probante satisfaisante. Parmi ces outils, figure la signature électronique.

### **Le sceau de la signature électronique**

La signature électronique est un outil très efficace pour donner à ses archives numériques une valeur probante renforcée. Elle permet d'identifier l'auteur d'un document de manière certaine. Mais elle permet également de "sceller" un document. Lorsque je signe électroniquement un document, non seulement je m'identifie, mais je crée également une architecture informatique unique. Toute modification de cette architecture, même la plus infime, sera ensuite décelable. Ainsi, pour donner à mes archives d'e-mails sous forme numérique, une valeur probatoire renforcée, je peux enregistrer dans un fichier unique toute une collection d'e-mails échangés. Je peux ensuite signer ce fichier à l'aide d'un outil de signature, et enregistrer ensuite le tout sur un cédérom.

### **Valeur probante renforcée d'un cédérom signé**

En signant ce fichier, je le " scelle ". Je me donne les moyens de démontrer que toutes les pièces qu'il contient n'ont fait l'objet d'aucune modification quelle qu'elle soit. Je me constitue ainsi une archive numérique à valeur probante renforcée. Même si le cédérom est techniquement

réinscriptible, peu importe. Ce qui compte n'est pas l'intégrité du support, mais celle du fichier. Si la "falsification" du cédérom a modifié un ou plusieurs des e-mails enregistrés, leur valeur probante sera contestable. Si cette opération n'a eu aucune incidence, en ce cas, peu importe. Il me suffit de démontrer que le document que je produis n'a pas été modifié, qu'il est d'une parfaite intégrité, pour apporter cet argument radical, mettant fin au débat. Ainsi, le stockage sur cédérom, couplé à l'usage d'une signature électronique confère au cédérom une valeur probante toujours relative, mais renforcée par rapport à celle d'un cédérom comprenant les mêmes fichiers, mais dépourvus de signature électronique.

## Manager le changement : comment impliquer son personnel ?

L'Expansion, décembre 2005

*Déménagement de locaux, refonte d'un service, programme de restructuration, déploiement de nouveaux systèmes d'information : le changement apparaît désormais comme indispensable à la réussite de l'entreprise. Néanmoins, il peut tout autant être un facteur de déséquilibre. Points de vue de spécialistes sur la méthodologie à adopter...*

La civilisation américaine a été une pionnière du changement, les Européens ont davantage de mal à adopter une telle démarche, le mot changement entraîne automatiquement une résistance, note Jean-Louis Muller, directeur de la Cegos et concepteur de formations sur le management du changement pour cadres et dirigeants. Alors que la plupart des gens considèrent le changement comme une récession, il existe néanmoins des moyens de manager le changement », rassure-t-il.

Séminaires, développement de veilles de terrain ou travail en temps réel pour accompagner la stratégie (communication managériale et sociale, travail participatif en équipes, mises en situation...), l'objectif du consultant consiste à inciter le promoteur du changement à prendre du recul sur une situation de changement pour mieux pouvoir la manager. « En premier lieu, il s'agit pour les promoteurs du changement de réfléchir à ce qu'ils veulent obtenir grâce au changement », explique Jean-Louis Muller, pour qui « la détermination des cibles » est l'étape préliminaire indispensable à toute conduite de changement. « Cette première étape doit également s'accompagner de deux questions comment la réussite de ce changement va pouvoir être mesurée, et à quelle date ? », ajoute-t-il.

Une fois ce contexte spécifique précis déterminé, le directeur de la Cegos conseille d'imaginer, comme un cas d'école, la manière dont se déroulerait le changement s'il ne rencontrait aucune résistance. C'est ce qu'il appelle « la phase d'ouverture » : « En partant de ce scénario idéal - qu'est-ce que je ferais si j' avais tous les pouvoirs, tous les moyens et aucune contrainte on détermine ce qui, en l'état, peut freiner ou aider au bon déroulement du changement. » En dernier lieu, en considérant la réussite du changement comme potentiellement acquise, on procède à « la vérification écologique » : il s'agit de réfléchir aux effets, positifs et négatifs, qu'entraînera le changement une fois opéré. « Ce travail d'hypothèses permet de prendre du recul, de s'éloigner des objectifs du changement, pour penser aussi à ses conséquences », résume Jean-Louis Muller. Un travail qui, réalisé en amont, permettra d'établir un plan d'action possible, mais aussi de diagnostiquer les alliés et les opposants à la conduite du changement recherché.

**« Ne pas tout dire, mais ne jamais mentir »**

« Le manager est un levier majeur du changement, puisqu'il est le plus proche des équipes », souligne Thierry Laplanche, responsable du pôle de compétences Human

Change Management et directeur associé d'Orga Consultants. Selon lui, il est ainsi important que le manager soit capable de réceptionner les craintes des salariés, puis de les reformuler à la direction afin que l'entreprise puisse y pallier. Jean-Louis Muller confirme d'ailleurs cet avis : « La reconnaissance des peurs que génère le changement et la gestion des conflits sont les éléments à avoir en tête une fois le plan d'action établi ». Comment y parvenir ? Selon lui, il s'agit avant tout d'éradiquer le mot changement de toute communication, puisque ce dernier fait peur. « Qu'il s'agisse concrètement d'évolution, de rupture, de transformation ou de progrès, présentez toujours le changement sous l'unique angle du progrès », conseille le directeur de la Cegos, qui préconise d'expliquer les avantages de ce changement pour l'entreprise sans dire aux salariés que cela ne changera rien pour eux. « S'il ne sert à rien de forcément tout dire, il ne faut en tout cas jamais mentir », insiste Jean-Louis Muller. « Si le changement doit être expliqué, il y a des façons de passer en douceur », surenchérit Thierry Laplanche, qui ajoute cependant qu'« il faut savoir être ferme sur ce qui n'est pas négociable ». De l'avis commun, il faut également s'adapter au public que l'on a en face de soi. « On ne s'adresse pas à tous les publics de la même manière », note Thierry Laplanche, qui rappelle que « la conduite du changement suppose qu'on utilise les outils de communication de façon ciblée et pertinente ». Jean-Louis Muller recommande à ce titre de soigner particulièrement la communication en direction des experts (ceux qui sont indispensables au fonctionnement de l'entreprise), des aiguilleurs (autrement dit les anciens salariés, qui connaissent bien le

fonctionnement de l'entreprise) ou encore des personnes en contact avec l'extérieur (journalistes, clients...). « Et, surtout, veiller à ce que les messages internes soient cohérents avec la communication externe, mentionne Thierry Laplanche. Au risque de discordances, créatrices de conflits... ».

### **Adopter la politique des petits pas**

« Obtenir des quick wins ! ' » Selon Jean-Louis Muller, les meilleurs changements commencent par des résultats immédiats. Si l'objectif est trop lointain, les cadres ne sauront pas effectuer les premiers changements ; or, ce sont ces premiers pas du changement qui sont décisifs. « Au contraire, si ceux-ci sont correctement menés, cela crée une force d'inertie positive qui accompagne le reste du changement », analyse le directeur de la Cegos. La vitesse d'exécution du changement apparaît en effet pour beaucoup comme un facteur de réussite du management du changement. Reste que « bien manager un changement » signifie aussi « bien manager ses conséquences »... Conseil en stratégie et management, Orga Consultants s'intéresse fortement à la gestion de ces conséquences. « Nous aidons aussi les entreprises, en aval du changement, à mettre en place rapidement des actions de formation, en général pour de gros effectifs », indique Thierry Laplanche, qui ajoute que « les compétences des salariés sont souvent impactées par le changement ». Le cabinet met donc en place des formations ad hoc permettant par exemple de rendre l'ensemble des salariés opérationnels sur des nouveaux processus d'organisation, ou sur l'utilisation de

nouveaux systèmes d'information, ou encore de constituer des parcours de mobilité du personnel. « L'offre de formations et de prestations sur le changement est large, mais les leviers sont toujours les mêmes, confie le directeur associé. En fait, c'est le déploiement de ces leviers qui diffère.

## Qualification et compétence : deux sœurs jumelles

---

EWAN OIRY

Revue Française de Gestion – septembre / octobre 2006

*Cet article s'intéresse à l'idée qu'il existe une rupture entre les concepts de qualification et de compétence. À partir de l'abondante littérature sur la qualification, il montre que, depuis les années cinquante, trois définitions de celle-ci se sont succédées. La plus récente a pour particularité de ne plus utiliser le concept de poste de travail. Une analyse du concept de compétence montre qu'une rupture s'est produite dans sa définition. Alors que le premier modèle de la compétence s'inscrivait en rupture avec les modes traditionnels de définition de la qualification en France, le second est, lui, très proche des définitions les plus récentes. Cette double leçon a des conséquences managériales fortes puisqu'elle explique certains échecs subis par les démarches compétences et propose des principes d'action managériaux pour y remédier.*

Qualifier, c'est attribuer une valeur à une chose. Qualifier un travail, c'est donc lui donner une valeur et ainsi en fixer la rémunération juste. La définition théorique de la qualification est simple. En revanche, sa définition pratique est très complexe car il est difficile de trouver un outil de gestion permettant de construire objectivement des relations d'équivalence équitables entre des activités et des rémunérations. En France, depuis le milieu des années quatre-vingts, la compétence s'affirme capable de relever ce défi. Étant donné l'importance des enjeux - salaires, carrières et relations sociales -, la compétence a rapidement fait l'objet d'un intense débat social. Dans ce débat, il apparaît toutefois qu'une littérature n'est que très rarement convoquée: celle qui, des années soixante aux années quatre-vingt s'est efforcée de définir la qualification. En l'utilisant, nous aboutirons à une double conclusion:

- la littérature qui affirme l'existence d'une rupture entre la qualification et la compétence s'appuie sur une définition erronée, car datée, de ces concepts ;
- cette erreur explique de nombreux échecs rencontrés dans la mise en oeuvre de

la gestion par les compétences et permet de proposer de nouveaux principes d'action managériaux qui y remédient.

### L'ÉVOLUTION CONCEPTUELLE DE LA QUALIFICATION

La qualification est un concept complexe car multifacette. Pourtant, en relisant la littérature qui lui a été consacrée des années soixante aux années quatre-vingts, on constate que des points de repères, que nous appellerons points cardinaux, ont été définis pour ce concept. Ils permettent une lecture simple des évolutions de sa définition.

#### 1. Les quatre points cardinaux du concept de qualification

Ces points cardinaux sont opposés deux à deux et délimitent le champ du débat sur la qualification

- la qualification est-elle attachée à l'organisation ou à l'individu?

- les critères utilisés pour l'évaluer sont-ils scientifiques donc objectifs- ou le résultat d'un compromis social?



## **Qui qualifie-t-on: le poste ou l'individu?**

Dans son ouvrage *Essai sur la qualification du travail* (1956), Naville affirme clairement que la qualification dépend de l'homme et non du poste de travail qu'il occupe. Il en déduit qu'un critère comme le temps de formation est un critère pertinent pour définir la qualification. Dans *Le travail en miettes*, Friedmann se rallie à cette conception individuelle de la qualification (1956). Mais, illustrant par son revirement les hésitations permanentes des théoriciens, il s'en détache dans sa contribution au *Traité de sociologie de Gurvitch* (1958). Il propose de considérer que la « **qualification n'appartient plus à l'homme, elle appartient au poste de travail** » (Friedmann et Reynaud, 1958). Le poste de travail devient central dans la définition de la qualification. Un salarié tient un poste de travail, c'est-à-dire qu'il applique une gamme opératoire. Pour qualifier son travail, il suffit de déterminer la valeur de cette gamme et d'en déduire une rémunération objectivement équitable. Seuls des critères liés à la technique du poste de travail (compétence technique, complexité, etc.) sont mobilisés pour calculer cette valeur (Freyssenet, 1978).

## **Les critères de définition de la qualification sont-ils objectifs ou le résultat d'un compromis social ?**

Mais, au-delà de ce conflit de fond sur le lieu de rattachement de la qualification, tous ces auteurs appartiennent au courant « substantiviste » (Campinos et Marry, 1986). Ils recherchent le critère qui « dans tous les cas, quelle que soit la spécificité de l'emploi considéré » permet de définir objectivement la qualification. Ce courant a été critiqué dès les années soixante-dix. En effet, il est très rapidement apparu impossible de trouver un critère unique et scientifique de définition de la qualification. Sur cette base, un

courant « relativiste » de la qualification s'est peu à peu affirmé. Celui-ci considère que la définition de la qualification est nécessairement le résultat d'un compromis social (Maurice, 1984). Ne disposant pas de critères objectifs permettant de se départager, les acteurs (directions d'entreprises, organisations syndicales, salariés, État) sont contraints de trouver un compromis pour la définir.

Cette nouvelle analyse de la qualification est fondamentalement différente de la première puisqu'elle ne propose plus de « norme absolue » de la qualification mais une définition située (valable pour telle branche ou pour telle entreprise, en fonction du lieu de la négociation) et datée (elle peut être révisée pour tenir compte de l'évolution des attentes des uns et des autres).

En utilisant les deux problématiques que nous venons d'identifier, il est possible de rendre compte de l'évolution du concept de qualification.

## **2. Les trois modèles de la qualification**

Afin de mettre en évidence les évolutions de la définition de la qualification, nous avons synthétisé trois modèles successifs. **Q1** correspond à une définition scientifique du poste de travail. Constatant qu'il n'existe pas de critères scientifiques de définition de la qualification, **Q2** propose une définition sociale de celui-ci. Enfin, **Q3** crée une rupture puisqu'il n'utilise plus le concept de poste de travail pour définir la qualification.

### **Q1, la définition scientifique de la qualification du poste de travail**

Le premier modèle de la qualification (Q1) définit la qualification sur la base de critères objectifs et la rattache à l'organisation du travail, dans le cas français, le poste de travail.

Cette conception a plusieurs

conséquences (Friedmann et Reynaud, 1978). Tout d'abord, la qualification ne peut plus se définir sans utiliser le concept de poste de travail. Ensuite, elle nie la part de l'individu dans la définition de la qualification. Elle est aussi très fortement décontextualisée, éloignée des situations réelles de travail puisque les critères retenus sont communs à l'ensemble des postes de travail dans tous les métiers et dans toutes les entreprises. Elle est de plus particulièrement statique puisque ces critères de définition sont considérés comme stables dans le temps. Enfin, ces critères n'ont pas besoin d'être négociés avec les partenaires sociaux puisqu'ils sont objectifs.

Il est important de souligner que les critères retenus par ces auteurs sont « présentés » comme objectifs. En effet, il existe un écart important entre leur aspiration scientifique et les critères proposés.

### **Q2, la définition sociale de la qualification du poste de travail**

Les chercheurs du courant relativiste s'appuient sur cet écart pour affirmer que ces critères objectifs n'existaient pas et qu'ils devaient être construits par la négociation. Cette nouvelle conception redonne donc une place à l'individu dans la définition de sa propre qualification.

Le poste de travail n'est plus le seul vecteur de sa définition. On trouve alors dans la littérature un second modèle de la qualification (Q2). Il utilise toujours le concept de poste de travail mais il réserve une place à l'individu dans la définition de la qualification. Il met aussi l'accent sur des savoir-faire non purement techniques et sur des dimensions sociales difficilement objectivables comme la communication, par exemple (Touraine, 1955).

| <b>Tableau 1</b><br>LES ATTRIBUTS<br>DU PREMIER MODÈLE<br>DE LA QUALIFICATION (Q1) |
|--|
| Attachée au poste de travail   |
| Négation de l'individu   |
| Critères présentés comme objectifs   |
| Abstraite  |
| Rigide   |
| Scientifique donc non négociée   |

critères ayant évolué d'un modèle à l'autre

| <b>Tableau 2</b><br>COMPARAISON DU PREMIER ET DU SECOND<br>MODÈLE DE LA QUALIFICATION |   |
|---|---|
| <b>Modèle Q1</b>  | <b>Modèle Q2</b>  |
| Attachée au poste de travail  | attachée au poste de travail                                |
| négation de l'individu  | prise en compte de la qualification de l'individu           |
| critères présentés comme objectifs  | mélange ambigu de critères techniques et de normes sociales |
| abstraite   | Contextualisée au niveau de la branche                      |
| rigide  | évolutive   |
| scientifique donc non négociée  | Négociée  |

### **Q3, l'abandon du concept de poste de travail**

Le passage de Q1 à Q2 peut être considéré comme une simple évolution. La dimension scientifique des critères avait été surestimée. Afin d'améliorer leur qualité, ils sont désormais basés sur des compromis sociaux et non plus sur des méthodes scientifiques. Le passage de Q2 à Q3 est d'une autre nature. En effet, Q3 n'utilise plus le concept de poste de travail pour définir la qualification. Pour analyser cette évolution, il est nécessaire de revenir sur les transformations qu'a connu le travail puis sur le rôle des modèles étrangers (Japonais et Allemands principalement<sup>7</sup>) avant de présenter le troisième modèle de la qualification. Ce modèle ne s'est formalisé qu'à la fin des années soixante-dix mais les facteurs qui lui donnent naissance sont anciens.

Ainsi, dès 1955, A. Touraine avance l'idée qu'avec les machines-outils automatiques, les ouvriers n'ont plus comme fonction d'appliquer des tâches prescrites mais de réagir de la manière la plus pertinente possible à des événements imprévus. Alors que le poste de travail apparaissait comme un outil pertinent pour organiser le premier type de travail, ces nouvelles technologies le remettent en cause (Eyraud et al., 1988).

En France, l'idée que les changements dans la nature du travail impliquaient d'abandonner le concept de poste de travail, a mis du temps à émerger. L'importance prise par ce concept dans l'organisation du travail et les hiérarchies salariales et sociales rendait difficilement

pensable sa disparition (Iribarne, 1993). En France, il était difficile de penser que le taylorisme pouvait exister sans utiliser le concept de poste de travail. C'est à partir d'exemples étrangers que ce consensus s'est construit.

L'analyse de la situation allemande montre que, même dans les entreprises taylorisées, les postes de travail ne jouent pas un rôle primordial car la qualification des salariés ne se définit pas à travers eux mais à travers les diplômes (Maurice et al., 1982). De son côté, le modèle japonais montre que la qualification peut se construire par une rotation rapide entre des postes de travail. Ce n'est pas, comme en France, la tenue d'un poste qui est valorisée mais la mobilité d'un poste à un autre (Maurice et Nohara, 1984). Ces exemples étrangers ont permis, en France, l'élaboration d'un troisième modèle de la qualification (Q3).

Même s'il n'a fait l'objet d'un consensus qu'à partir de la fin des années quatre-vingt, à nouveau, les prémisses de ce modèle sont anciennes. L'article de Lesne et Montlibert (1972) permet ainsi d'en identifier les caractéristiques. Ils abandonnent le concept de poste de travail au profit de celui de « fonction » afin de mettre l'accent sur la « personne », de tenir compte dans la définition de la qualification d'activités peu formalisables comme « la culture générale, l'expression - rédaction, les opérations intellectuelles (...) », d'obtenir une définition qui soit basée sur « la réalité empirique du travail » et de « recueillir des données dynamisées [permettant] de mener une analyse concernant le futur » (Lesne et Montlibert, 1972).

**Tableau 3**  
COMPARAISON DES ATTRIBUTS DU SECOND  
ET DU TROISIÈME MODÈLES DE LA QUALIFICATION

| Modèle Q2   | Modèle Q3                    |
|---|------------------------------|
| Attachée au poste de travail                                | Détachée au poste de travail |
| Prise en compte de la qualification de l'individu           | Accent sur le sujet          |
| Mélange ambigu de critères techniques et de normes sociales | Englobe le savoir - être     |
| Contextualisée au niveau de la branche                      | Contextualisée               |
| Évolutive   | Dynamique                    |
| Négociée  | Négociée                     |

Critères ayant évolué d'un modèle à l'autre

Q3 accentue les évolutions amorcées par Q2 (place de l'individu, prise en compte des activités non techniques, contextualisation dans la situation de travail et conceptualisation de la dynamique). Il n'y a que sur la question du lien avec le poste de travail que le changement est net. Alors que Q2 considérait que la qualification pouvait être définie à travers le poste de travail, Q3 considère qu'il est nécessaire d'utiliser un autre concept. Le tableau 2 résume ces différences.

À partir du milieu des années soixante-dix, on assiste à une multiplication des concepts proposés pour remplacer le poste de travail dans la définition de la qualification. Ainsi, on voit apparaître (ou réapparaître) les concepts de « métier » (Dadoy, 1990), « néo-métier » (Iribarne, 1993), « micro-organisation » (Morin, 1990), « fonction activité » ou de « mission » (Donnadieu et Denimal, 1993). Le bilan de cette effervescence est plutôt mitigé. Les concepts se sont succédés car les avancées attendues de leur utilisation n'étaient pas au rendez-vous de leurs expérimentations. Les échecs étaient particulièrement nets sur la question de la dynamique.

## II - LES MODÈLES DE LA COMPÉTENCE : UNE RUPTURE?

En France, dès 1985, le concept de compétence a été présenté comme celui qui serait capable de relever ce

défi de la dynamique car il s'inscrivait en rupture par rapport aux définitions antérieures de la qualification. À partir du début des années quatre-vingt-dix, le concept et la thèse de la rupture sont devenus omniprésents dans la littérature. En l'analysant en détail, nous constaterons que ce concept a fortement évolué. C'est pourquoi nous parlerons de **deux modèles successifs de la compétence**. Le premier s'inscrit nettement en rupture avec les définitions antérieures de la qualification, pas parce qu'il n'utilise pas le concept de poste de travail (nous avons vu que c'était déjà le cas dans le troisième modèle de la qualification) mais parce qu'il propose une définition de la qualification qui n'a plus besoin d'être négociée. En effet, elle est présentée comme scientifique donc objective. La pertinence des critiques qui ont été adressées à ce modèle fait qu'il a peu à peu été remplacé par un second modèle qui tente de les intégrer. Nous verrons qu'il y parvient très largement mais qu'il n'est alors plus en rupture par rapport à Q3, la définition la plus récente de la qualification.

Cette proximité permettra de proposer des remèdes à certains échecs subis dans la mise en oeuvre de la gestion par les compétences.

## 1. Au début des années 1990, un premier modèle de la compétence

Les travaux de la psychologie américaine ont produit une définition scientifique de la compétence. Ce concept a conservé ces caractéristiques lorsqu'il a été importé en GRH. Il renoue ainsi avec l'ambition initiale de la *Job evaluation* et s'inscrit donc en rupture avec les modes négociés de la qualification qui avaient cours jusqu'alors.

### Un modèle issu de la psychologie américaine

La compétence est d'abord un concept utilisé par les psychologues. Les premières recherches américaines en psychologie différentielle s'efforcent d'identifier chez les individus les paramètres influençant de manière significative leurs performances dans le travail (White, 1959). La compétence est donc, dès le départ, considérée comme purement individuelle. MacClelland a précisé cette définition en identifiant cinq dimensions différentes dans la compétence (1973). Elle est donc hétérogène. Bien qu'elle soit encore largement utilisée, cette définition béhavioriste de la compétence a été largement critiquée car elle établit une relation causale entre des qualités personnelles et une performance dans un emploi. Cette fiction de la causalité simple entre compétence et performance a d'abord été mise en évidence par les linguistes (Chomsky, 1971) et a donné naissance à la définition cognitive de la compétence. Celle-ci insiste sur l'idée que la compétence n'existe réellement que lorsque les actions produites sont appropriées aux situations où elles sont mises en oeuvre (Landsheere, 1988). La compétence devient alors contextualisée. Elle prend sens par rapport à une situation où elle est mise en oeuvre. L'ergonomie cognitive s'est à son tour saisie de ce concept et a démontré qu'en s'appuyant alternativement sur ses

différentes composantes hétérogènes, la compétence acquière une dynamique de développement (Leplat, 1991).

Enfin, ces multiples approches ont en commun de considérer que la compétence peut être objectivée par le biais des différentes méthodes scientifiques spécifiques à chacune. Ce rapide historique montre que la compétence a cinq grands attributs: elle est individuelle, hétérogène, contextualisée, dynamique et scientifique.

### Son utilisation en GRH

À partir de la réflexion sur le « management des ressources » (Pralhad et Hamel, 1989), le concept de compétence est entré dans la réflexion gestionnaire. Pour ce qui concerne plus particulièrement la GRH, les auteurs s'appuient sur les travaux de l'ergonomie. Une des définitions la plus fréquente de la compétence est ainsi empruntée à Leplat (Gilbert et Panier, 1992; Parlier, 1994). En conséquence, ses caractéristiques restent identiques:

- ☞ la compétence est une caractéristique de l'individu. « Elle permet de centrer l'intérêt sur la personne indépendamment du contexte organisationnel. » (Parlier, 1994, p. 96) ;
- ☞ la compétence est hétérogène. Elle agrège des savoir-faire techniques et des « comportements », des « attitudes », un « savoir - être », etc. (Bellier, 1999) ;
- ☞ la compétence est contextualisée. Elle est « indissociable de l'activité par laquelle elle se manifeste » (Le Boterf, 1994, p. 57) ;
- ☞ la compétence est dynamique.

Elle « reconstruit de manière dynamique les différents éléments qui la constituent (savoirs, savoir-faire pratiques, raisonnement) » (Parlier, 1994, p. 100) ; - la structure objectivable de ce concept permet aux auteurs de ne pas évoquer la question de la négociation sociale de la compétence. Les référentiels de compétence sont ainsi considérés comme fournissant une définition objective du travail (Wolf, 1994).

Ce modèle de la compétence a transformé les points cardinaux utilisés pour définir la qualification.

Le troisième modèle de la qualification proposait de remplacer le poste de travail par les concepts de fonction, de mission ou d'emploi type. Le premier modèle de la compétence propose de le remplacer par celui de compétence mais, les autres caractéristiques sont presque toutes identiques.

Seuls deux points de divergence doivent être soulignés. Tout d'abord, alors que Q3 se contentait de « mettre l'accent sur le sujet », C1 fait de la compétence un « attribut de l'individu ». Dans ce nouveau modèle, l'organisation du travail n'aurait plus aucune influence dans la définition de la qualification. Ensuite, à la différence de Q3, la compétence est présentée comme scientifique et objective donc non négociée.

## **2. A la fin des années 1990, un second modèle de la compétence proche de Q3**

Ces deux points de divergence ont été très fortement critiqués au cours des années quatre-vingt-dix. L'intégration de ces critiques a conduit à l'élaboration d'un second modèle de la compétence (C2) qui n'est plus en rupture avec Q3, la définition la plus récente de la qualification.

### ***Un premier modèle sévèrement critiqué***

Bien que particulièrement animé, le débat ne porte pas sur la définition même du concept de compétence mais sur les conséquences de son utilisation dans la GRH. Il n'existe donc pas deux définitions différentes de la compétence. Ces auteurs-critiques considèrent eux aussi que la compétence est une caractéristique de l'individu, qu'elle englobe le savoir-être, qu'elle est contextualisée et dynamique (Courpasson et Livian, 1991 ; Dugué, 1994; Reynaud, 2001). Mais, alors que les promoteurs de la compétence voient dans ces caractéristiques la source d'une GRH innovante, ces auteurs-critiques considèrent que celles-ci conduisent au développement d'une GRH individualisante et destructrice des identités professionnelles qui transfère sur les salariés la responsabilité des échecs éventuels.

Rejetant pour cette raison ce concept, ils considèrent, de plus qu'il contient trois faiblesses majeures

⇒ Il est ambigu sur l'articulation entre l'individu et l'organisation dans la définition de la compétence. La compétence est simultanément présentée comme purement individuelle, c'est-à-dire « détachée du contexte organisationnel » et « contextualisée », c'est-à-dire attachée à un contexte organisationnel. Les auteurs-critiques considèrent donc que ce modèle est ici face à une impasse logique.

⇒ Il oublie ou nie le rôle que l'acteur syndical joue dans la définition de la qualification. Dans le contexte français, celle-ci faisait l'objet d'un jeu social extrêmement codifié. Pour ces auteurs-critiques, la compétence, concept a-historique et asocial issu de la psychologie américaine, se prétend faussement capable de s'exonérer de ce mode socialisé de définition.

⇒ Enfin, ces auteurs-critiques ajoutent que ce modèle de la compétence feint d'ignorer que les enjeux salariaux qui découlent de la définition de la qualification font que l'évaluation des compétences ne peut se faire sans conflits et débats. Les directions soucieuses de réduire leurs masses salariales sont systématiquement tentées de privilégier une évaluation des compétences défavorable aux salariés. Ce modèle ne peut donc rester muet sur les référentiels, les entretiens d'évaluation et les outils à élaborer pour parvenir à une reconnaissance équitable des compétences.

### ***Un second modèle qui tente d'intégrer ces critiques***

Les critiques adressées au premier modèle de la compétence étaient si pertinentes que nous considérons qu'à la fin des années quatre-vingt-dix, un second modèle de la compétence (C2) fut élaboré pour tenter de les intégrer. Ce second modèle de la compétence reprend tous les éléments du premier (la compétence est donc considérée comme individuelle, englobant les savoir être, contextualisée et dynamique) mais les complète pour tenter de répondre aux différentes critiques :

**1)** Tout d'abord, le second modèle admet que la compétence articule nécessairement des dimensions individuelles et des dimensions organisationnelles (Defélix, 1999; Lichtenberger et Paradeise. 2001). Ainsi, il considère qu'« un individu devient compétent lorsque l'entreprise lui en donne les moyens » (Dumont, 2000).

**2)** Ensuite, ce second modèle rompt clairement avec la philosophie innéiste souvent implicitement présente dans la définition américaine du concept de compétence. Pour les promoteurs du second modèle, la compétence s'apprend

par le biais de processus sociaux complexes (confrontation aux événements, co-apprentissage avec les collègues, etc.). Les partenaires sociaux sont de ce fait présentés comme indispensables pour structurer et soutenir ces processus sociaux de développement des compétences. Ce second modèle considère ainsi que la compétence doit être négociée (Lichtenberger, 2000).

**3)** Enfin, ce second modèle aborde beaucoup plus clairement l'écueil des enjeux sociaux que recèle la situation d'évaluation des compétences. Les promoteurs de ce second modèle considèrent désormais que cette question ardue ne peut plus être esquivée. Leurs réponses restent encore partielles puisqu'ils n'entrent pas dans le détail des outils qui permettraient de limiter les risques de l'arbitraire hiérarchique lors de cette opération d'évaluation mais cette question est devenue un objet de réflexion à part entière (Parlier, 2000).

La construction de C2 répond aux critiques adressées à C1 mais ce changement a pour conséquence de faire disparaître les deux points qui différenciaient vraiment Q3 de C1, la qualification de la compétence. Si comme le fait C2, on ne considère plus que la compétence est purement individuelle et on affirme que les référentiels de compétence doivent faire l'objet d'une négociation, alors il n'existe plus de différence entre les définitions les plus récentes de la qualification (Q3) et le second modèle de la compétence (C2).

### III. - PROPOSITIONS POUR UNE AMÉLIORATION DES PRATIQUES DE GESTION PAR LES COMPÉTENCES

#### 1. Développer un discours sur les évolutions et non sur les ruptures que produit la gestion par les compétences

C'est sans doute dans le domaine du discours managérial que l'abandon du postulat de la rupture a les conséquences les plus immédiatement visibles. En effet, le discours actuellement dominant sur la compétence est très largement fondé sur la rupture. Il rejette radicalement la gestion par les qualifications et présente la gestion par les compétences comme une manière totalement nouvelle de gérer les individus dans les organisations. Ce discours conduit à des blocages dans les démarches compétences. En effet, très rapidement, les salariés constatent que, contrairement à ce qui était affirmé, la gestion par les compétences ne crée pas les ruptures attendues et ils cessent d'adhérer à cette démarche. Notre retour sur l'histoire des concepts nous permet d'affirmer que le discours de rupture crée mécaniquement des attentes déçues puisqu'il est certain que cette rupture n'aura pas lieu. Cette analyse plaide donc pour le développement d'un discours plus nuancé, orienté sur les évolutions que devrait produire le nouvel instrument. À partir de notre propre expérience, nous allons donner un exemple d'évolution du discours - de la rupture à l'évolution - qui nous paraît de nature à ne pas créer des attentes déçues, tout en permettant de transformer les modes de gestion d'une organisation. Dans cette entreprise pétrochimique de 1000 personnes, la gestion par les compétences a été initialement présentée avec un discours basé sur l'idée de la révolution dans les modes de gestion et dans le fonctionnement de l'entreprise (Oiry, 2002). Il s'agissait de « concevoir

l'organisation du futur » qui ferait de l'opérateur « l'artisan de demain ». Cette organisation serait « plate », c'est-à-dire avec un minimum de niveaux hiérarchique afin de « passer d'une culture de l'obéissance à une culture de la responsabilité »... Dans des envolées quasi lyriques, ce discours développait le mythe mobilisateur de l'entreprise moderne, radicalement nouvelle, « l'usine qui fait rêver ». Le contraste est fort avec le discours qui, quelques mois plus tard, fut délivré aux salariés. La gestion par les compétences était désormais présentée comme permettant de « débloquer les filières de progression », c'est-à-dire les carrières, de « couvrir toutes les dimensions des métiers » (et pas seulement leur aspect technique), de « traiter toutes les catégories de personnel sur un pied d'égalité », de « s'adapter aux évolutions de l'organisation et des outils », etc.

Tous ces éléments étaient des points d'intérêt majeur pour les salariés. La gestion par les compétences a donc gardé son potentiel de changement dans l'organisation. Mais les ambitions affichées sont néanmoins beaucoup plus mesurées que les ambitions initiales. Pour des raisons conjoncturelles (une partie de la direction ne souhaitait pas passer à la gestion par les compétences) mais aussi structurelles (en rentrant dans la phase de mise en oeuvre de cette gestion par les compétences, le management de l'entreprise a constaté que la rupture attendue ne se produisait pas), cette direction d'entreprise a adopté un discours ferme mais nuancé sur les conséquences réelles de l'introduction de ce nouveau mode de gestion. Nous considérons aujourd'hui que ce second type de discours est plus efficace pour mettre en oeuvre une gestion par les compétences.



## **2- Concevoir les instruments comme des processus de transformation de l'ancien en nouveau**

Ce changement dans le discours sur la gestion par les compétences ne doit pas être seulement tactique. Pour garder une cohérence entre ce discours et les pratiques, il devient nécessaire de concevoir autrement les instruments de gestion par les compétences. En effet, le discours de rupture présentait l'avantage majeur de considérer tout ce qui avait existé « avant » comme quelque chose de rétrograde, de définitivement dépassé, qui pouvait donc être complètement rejeté. Les instruments de la gestion par les compétences étaient alors considérés comme construits sur un terrain vierge. Cette position est relativement confortable puisqu'elle permet au concepteur de faire comme si ce qui a existé n'a pas à être pris en compte.

Ce postulat est très largement responsable de nombreux échecs. Dans un premier temps, ce postulat conduit en effet les concepteurs à croire, ou au moins espérer, que les problèmes récurrents dans la gestion par les qualifications n'existeront plus dans la gestion par les compétences. Ils sont, une première fois, déstabilisés car la rupture ne se produisant pas, ces problèmes récurrents réapparaissent rapidement, éventuellement exprimés sous des formes légèrement différentes. Mais leur postulat de rupture les conduit à faire une seconde erreur de jugement. En effet, constatant que la rupture ne s'est pas produite, ils en déduisent qu'ils n'ont pas construit un « vrai » instrument de gestion par les compétences. Ils recherchent donc la solution à leurs problèmes en élaborant une nouvelle version de l'instrument qui, lui, devrait produire la rupture tant attendue... La théorie nous ayant appris qu'il n'y a aucune raison pour que cette rupture se produise un jour, ce postulat égare donc les concepteurs dans un cycle infini et vain de reconstruction des instruments de gestion par les compétences. En considérant que la gestion par les compétences s'inscrit dans une certaine

continuité par rapport aux modes de gestion antérieurs, on évite ce piège mais on transforme le mode de conception des instruments de gestion par les compétences. En effet, leur conception doit débuter par une réflexion sur la forme, les contenus et les effets des instruments préexistants afin de déterminer ce qui doit être conservé, ce qui peut être réinterprété et ce qui doit être créé. Ce n'est qu'à partir de cette valorisation de l'ancien qu'il est possible de concevoir un instrument de gestion par les compétences qui soit un processus de transformation des pratiques de gestion dans l'entreprise mais aussi des repères sociaux des salariés. Entre le « changement mécanique » qui se contente de transformer l'apparence de l'instrument et le « changement structurel » qui rejette les principes de gestion préexistants, les instruments de gestion par les compétences enclenchent un processus de « changement organique » qui réinterprète les principes de gestion anciens afin de transformer le mode de gestion de l'entreprise (Silvestre, 1986). Un autre aspect du cas présenté ci-dessus permet de donner un exemple de cette pratique managériale. Dans cette même entreprise pétrochimique, la première analyse donne l'impression que tout oppose la gestion par les qualifications et la gestion par les compétences. En effet, là où on avait un « comité d'évaluation des postes » composé de cadres proches de la direction, on a désormais des groupes de salariés qui définissent pour eux-mêmes des référentiels de compétences ; là où on avait une définition mécanique et instrumentale des progressions de carrières, on a désormais un entretien d'évaluation qui fait appel au jugement humain du n+ 1, etc.

Tout d'abord, toutes ces oppositions doivent être discutées une à une puisqu'une analyse fine montre qu'elles ne correspondent pas à la réalité (Oiry, 2003). Mais, plus fondamentalement, le fait marquant dans cette entreprise pétrochimique est la remarquable stabilité des principes

de gestion. En effet, en déconstruisant ces instruments, il apparaît que, dans cette entreprise « l'accord sur les qualifications » signé en 1992 et « l'accord sur le système de gestion des compétences » signé en 2000 reposent sur trois principes strictement identiques:

**1)** une hausse des exigences productives,

**2)** une filière de carrière allongée pour les plus performants,

**3)** une protection minimale pour les autres.

La direction demande, dans les deux cas, aux salariés d'en faire plus mais d'une part, elle récompense cette hausse des exigences par une augmentation de la rémunération et une meilleure carrière et d'autre part, prévoit, pour les salariés qui ne parviendraient pas à hisser leur activité au niveau de ces exigences, une protection minimale. Les principes sont strictement identiques dans ces deux instruments simplement leur interprétation est différente.

**a/** La hausse des exigences productives correspondait, dans la gestion par les qualifications, à la tenue de plusieurs postes de travail (contre un seul auparavant) tandis que dans la gestion par les compétences, cette hausse se traduit par une demande de compétence accrue dans les dimensions non techniques du travail (communication, qualité, etc.).

**b/** La filière de carrière est allongée dans les deux cas par l'autorisation faite aux opérateurs d'accéder à des coefficients qui leur étaient jusque-là interdits (car réservés à la maîtrise).

**c/** Enfin, la protection minimale pour les salariés qui seraient mis en difficulté par cette hausse se traduisait dans la gestion par les qualifications par la création de filières spécifiques n'impliquant pas la maîtrise de plusieurs postes tout en permettant néanmoins une augmentation de coefficient. Cette dernière était plus faible que dans les autres filières mais elle existait

néanmoins. On retrouve cette même logique dans la gestion par les compétences. Les salariés qui ne parviendraient pas à développer de manière significative leurs compétences dans les dimensions non techniques du travail peuvent néanmoins prétendre à une progression de carrière. Celle-ci reste en revanche clairement plus faible que celle de leurs collègues (250 contre 290).

Ce cas d'entreprise montre clairement que la gestion par les compétences peut correspondre à un changement organique, c'est-à-dire en une réinterprétation des principes de gestion préexistants.

### **3. Valoriser le pilotage des instruments de gestion**

Affirmer que les instruments de gestion par les compétences sont conçus comme des processus met en avant une dimension des instruments de gestion jusqu'ici sous-estimée: leur pilotage (Oiry et Klarsfeld, 2003). En effet, leur efficacité ne dépend plus seulement de leur capacité à répondre au temps *t* aux attentes des acteurs mais surtout de leur capacité à le faire à moyen terme en intégrant la transformation des attentes de ces mêmes acteurs. Les instruments ne sont pas capables par eux-mêmes de réaliser cette actualisation. Il est donc indispensable que des individus assument en interne cette fonction de pilotage des instruments de gestion par les compétences pour parvenir à prendre en compte les usages de l'instrument pour les réintégrer dans celui-ci si ceux-ci répondent à des attentes et qu'ils n'avaient pas été initialement prévus.

Le cas présenté ci-dessous a été observé dans une filiale de l'entreprise évoquée dans les deux précédents exemples (Brochier et Oiry, 2003). Cette entreprise pétrochimique (250 personnes) a été créée de toutes pièces en 1993. La direction avait, dès l'origine, décidé de gérer le personnel sur la base d'une gestion par les compétences. Cet instrument a finalement été plus particulièrement

développé pour le personnel de maintenance.

Notre enquête s'est déroulée dix ans après la conception de cet instrument. Nous avons constaté qu'il cohabitait désormais avec un autre instrument de gestion des rémunérations et des carrières basé sur une notion de potentiel ultime extrêmement peu instrumentée. Défini arbitrairement par les  $n + 1$ , ce potentiel ultime n'était pas exprimé en termes de compétence. Nous avons alors pu conclure que le pilotage de l'instrument de gestion par les compétences avait été défaillant.

Les différents acteurs de l'entreprise ne sont pas parvenus à transformer celui-ci pour qu'il reste pertinent par rapport aux usages qui en étaient faits. Les entretiens réalisés ont assez rapidement permis d'identifier l'origine de ce décalage: l'instrument avait été initialement conçu pour développer la polyvalence des techniciens de maintenance. Après quelques années de mise en oeuvre cohérente avec cette visée initiale, la direction a changé de politique et cessé de valoriser la polyvalence. Les  $n + 1$  ont alors changé leur usage de cet instrument : ils ont encouragé beaucoup moins nettement la polyvalence. A posteriori, il apparaît clairement que ce changement de politique aurait du conduire les acteurs à changer la logique de l'instrument.

Celui-ci a été effectivement transformé mais les changements ont été superficiels. La logique de fond - la valorisation de la polyvalence - n'a pas été radicalement remise en cause. Cette erreur de pilotage de cet instrument de gestion par les compétences explique le décalage qui s'est ensuite développé entre l'instrument, ses usages et la politique générale de l'établissement. Ce décalage a finalement conduit à l'émergence d'un autre instrument de gestion qui est venu interférer avec le premier. Avec cet exemple d'un échec dans le pilotage d'un instrument de gestion par les compétences, nous tenons une première démonstration, même si elle n'est que par défaut, de l'importance de

ce paramètre. En effet, on constate qu'une conception pertinente dans les premières années n'est pas en mesure d'assurer une mise en oeuvre efficace de cet instrument. Son pilotage est ensuite indispensable car l'instrument n'est pas capable, par lui-même, de s'adapter aux changements de politiques de l'organisation. Seul un pilote capable de mener un diagnostic sur les évolutions de l'organisation et sur les évolutions de l'instrument qu'elles impliquent est en mesure d'assurer l'efficacité à moyen terme des instruments. À côté de la conception, le pilotage des instruments de gestion par les compétences nous paraît donc être un élément majeur de leur efficacité.

## CONCLUSION

Comme nous venons de le montrer, la littérature sur la qualification reste pertinente dans le débat actuel sur la compétence. Tout d'abord, elle montre qu'il n'existe pas de rupture entre ces deux concepts. La définition la plus récente de la compétence (C2) est identique à la définition la plus récente de la qualification (Q3). Ce constat théorique nous a permis dans un second temps de proposer trois lignes d'action managériales pour l'introduction de la gestion par les compétences. Tout d'abord un discours fondé sur les évolutions, et pas sur les révolutions, que peut produire la gestion par les compétences évite les attentes déçues. Ce nouveau discours implique de concevoir les instruments de la gestion par les compétences comme des processus d'hybridation entre les instruments préexistants et les instruments de la gestion par les compétences. Enfin, considérer que les instruments de gestion par les compétences sont des processus positionne leur pilotage comme un facteur-clé de leur efficacité à moyen terme.

## Comment évaluer ses cadres

---

Revue Banque- septembre 2005

L'évaluation des cadres et la détection des potentiels sont des préoccupations sensibles pour tous les secteurs d'activité: les pratiques rencontrées dans différents secteurs économiques peuvent avoir valeur d'exemples. Ainsi les Laboratoires Roche privilégient la collégialité et la transparence de la démarche; la Marine nationale dissocie l'évaluation des services rendus et celle concernant le potentiel.

L'évaluation des cadres est un outil de gestion des carrières. Elle revêt donc une importance particulière. Pour être pertinente, elle doit respecter certains principes directeurs. Mode d'emploi.

L'évaluation des cadres est un outil de gestion des carrières, surtout s'il est conçu comme un contrat gagnant-gagnant pour l'entreprise et les collaborateurs. Sa pertinence est avérée si l'outil s'intègre dans la gestion globale des ressources humaines et s'il permet aux collaborateurs de s'approprier le diagnostic en participant activement au processus.

Les finalités des évaluations sont multiples. Elles permettent en premier lieu un regard différent et complémentaire à celui des managers. Ceci peut ainsi fiabiliser les décisions des managers en argumentant sur des critères objectifs et spécifiques. Elles établissent également un diagnostic du potentiel des collaborateurs et un pronostic d'évolution cela conduit assez directement à détecter les hauts potentiels. Les évaluations peuvent être pratiquées en interne ou confiées à un cabinet

extérieur. Elles contribuent dans l'un ou l'autre cas à professionnaliser les entretiens d'évaluation. Lorsque la démarche est réalisée par un cabinet extérieur, ceci autorise néanmoins plus facilement une meilleure appréhension de ses aptitudes et comportements professionnels.

Les évaluations représentent des enjeux forts pour l'ensemble des intervenants. Il convient donc de respecter certains principes directeurs. Un travail en amont est à mener sur le référentiel de compétences utilisé lors de l'évaluation : il s'agit en effet de réaliser des évaluations sur mesure en fonction des critères propres de l'entreprise. Ainsi, dans les banques, les référentiels sont communs à un métier donné, compte tenu de la diversité des postes représentés. Il n'y a guère que les hauts potentiels qui soient soumis à des critères d'évaluation plus transversaux et spécifiques aux cadres dirigeants.

Le dispositif doit prendre en compte les besoins des personnes et de l'organisation avec une définition des formats de restitution au début de l'intervention, notamment une restitution personnalisée aux collaborateurs. Ceux-ci doivent naturellement respecter un principe de confidentialité. L'appropriation de la démarche passe en outre par une communication claire et sans ambiguïté dès le démarrage de l'intervention.

## Stratégie et gestion de projets Repenser la stratégie du système d'information

---

François Koehl - Associé du cabinet de conseil Advese  
CIO – 30 novembre 2005



*Lorsque le DSI est invité à la table de la construction de la stratégie, Il reste encore trop marqué par une vision "projet informatique". Il existe pourtant des pistes de progrès.*

Ne confondons pas les deux assertions suivantes : "le système d'information est stratégique" et "la stratégie s'appuie sur le système d'information". Tel pourrait être l'un des éclairages sur les débats actuels autour du SI et de la stratégie. Chaque métier, dans une entreprise, pense ou souhaite être stratégique. En réalité, chacun l'est à un moment ou à un autre. Si l'entreprise intègre un métier, c'est qu'elle en a besoin. Gardant à l'esprit qu'un dirigeant est concentré principalement sur la réalisation de la stratégie décidée en haut lieu, pourquoi financerait-il un métier dont il pourrait se passer ? Gageons d'un vrai savoir-faire des dirigeants pour s'entourer des bonnes personnes, faire les bons investissements et se séparer des composants qui ne serviraient pas la stratégie.

Dans ce contexte, le système d'information se trouve, comme les autres fonctions telles la finance ou les ressources humaines, une des clés de réussite d'une stratégie. Les dirigeants améliorent d'année en année leur perception de l'intérêt du SI, mais le DSI doit affronter leurs expériences passées ponctuées d'insuccès et d'attentes non servies.

La théorie veut que la stratégie soit la réponse aux attentes des parties prenantes, à la mise en évidence d'un avantage concurrentiel et à la création de valeur. Concrètement, il s'agit de

construire le meilleur chemin sur son domaine d'activité en prenant en compte le maximum de paramètres externes (marché, concurrents, lois, règlements...) et internes (capacités, ressources...).

La pratique montre que la stratégie n'est pas ce chemin stable dessiné à l'avance qui permet à chaque cadre de l'entreprise de vivre sa spécialité dans un environnement confortable. Elle doit répondre à la fois au long terme en projetant une vision claire et s'adapter en permanence aux aléas immédiats et à la réalité de la vie. Cette instabilité apparente est démultipliée par un volume important d'informations qui crée chaque jour des hypothèses nouvelles et fait émerger des scénarios à risques. Cette réalité impose à chaque direction une réactivité croissante qui peut induire la réaffirmation d'une décision prise aussi bien que sa remise en question. Le DSI vit cela non seulement pour sa propre unité mais aussi en étant au service des autres directions, auxquelles il apporte des solutions et des services. Il est, par nature, au carrefour de tous ces mouvements et pourrait avoir une impression d'absence de stratégie là où se déploie une forte capacité de réaction. Le progrès est ici de développer une stratégie d'agilité et de services plus que d'investissements lourds qui seraient décalés par rapport à la réalité de l'entreprise. L'entreprise évolue soit par volonté,

soit par obligation. En termes d'organisation, elle voit évoluer le modèle hiérarchique et démultiplier les unités locales autonomes. Le modèle hiérarchique dans lequel les décisions viennent d'en haut fait place progressivement à un modèle plus relationnel dans lequel plus d'acteurs, jusqu'aux opérationnels, participent à la stratégie tant lors de sa définition et durant son exécution que pour remonter une vision du terrain indispensable aux arbitrages. La démultiplication d'unités de services spécialisées qui bénéficient d'une forte autonomie pour adresser une demande locale donne réponse à la transition générale vers le tertiaire ; vendre et déployer des services personnalisés plutôt que des produits. Ces effets combinés donnent l'impression d'une distance grandissante entre le comité de direction et l'opérationnel. Une unité locale telle qu'un magasin de vente ou une filiale commerciale est plus en prise directe avec son terrain qu'avec la stratégie globale. Cela peut même conduire à la définition de stratégies locales, qui enrichissent de manière adaptée voire contournent la stratégie groupe.

Il en va ainsi pour une DSI. Souvent proche géographiquement du siège, elle vit un éloignement implicite du fait de la différence de métier avec l'entreprise, de son langage issu de la technologie et du rythme de ses ruptures que l'entreprise ne comprend pas toujours. Pour éviter de définir son propre devenir indépendamment d'une stratégie groupe, la DSI doit déployer un savoir-faire propre en alignement afin de placer le SI comme un des éléments de la chaîne de valeur de l'entreprise.

La DSI doit créer un processus itératif et continu au travers duquel le portefeuille projets est mesuré par sa valeur pour les métiers et sa plus-value à court terme ou long terme. Pour que ce processus fonctionne et profitant de

sa position transversale, la DSI doit fédérer des partenariats internes permettant de valider les priorités et la valorisation du portefeuille. Ce processus n'est pas seulement budgétaire, il est déployé tout au long de l'année et passe par une gestion équilibrée du portefeuille d'activité et par une traduction du coût du SI dans le contexte de l'unité d'oeuvre gérée par l'entreprise en termes, par exemple, de paires de chaussures ou encore de véhicules assemblés.

On peut, pour faire simple, fixer à trois temps les phases qui conduisent à une stratégie réussie.

### **Acte 1 : la réflexion stratégique**

La phase de réflexion stratégique est importante car elle constitue ce moment privilégié ou "tout est possible" et où "rien ne coûte". On peut tout envisager, tout imaginer, la seule limite de ce moment-clé est l'imagination des membres du comité de direction. Il y a cependant un piège pour chaque responsable opérationnel car la tendance naturelle de chacun consiste à se positionner dans son environnement et à traduire les différents échanges dans son périmètre de responsabilités. Ce n'est pas le moment. Il s'agit, pour les membres du comité de direction, de se positionner au même niveau : l'entreprise. Les informations utilisées sont le marché, les clients, les concurrents, les ruptures technologiques, les fournisseurs, et les outils sont le diagnostic stratégique, l'avantage concurrentiel ou encore l'analyse métier (business analysis). Ces éléments, souvent mal connus des responsables opérationnels, amènent la direction générale à se sentir isolée et à ne pas profiter de ce que chacun peut lui apporter.

Le DSI doit partir de ces informations

et de la vision de l'entreprise pour apporter à la fois une veille avancée sur les technologies potentiellement créatrices de valeur, mais aussi la valorisation des technologies déjà intégrées. Il faut montrer ce que l'on a "sous le pied" tout en ne parlant que de l'entreprise. Les DSI font des investissements dont la face cachée est plus importante que ce qui est visible. C'est le moment de trouver la bonne façon d'exprimer les opportunités apportées par les technologies déployées et les capacités internes déjà développées. Mais attention, ce n'est pas une expression technique mais une expression en valeur pour l'entreprise qu'il s'agit de promouvoir !

### **Acte 2 : la déclinaison opérationnelle**

Ce que l'on appelle couramment et improprement la stratégie opérationnelle consiste à traduire la stratégie métier (business strategy) dans le périmètre de sa spécialité. Le cas du DSI est spécifique en ceci qu'il doit à la fois le faire dans le cadre de son équipe mais aussi en tenant compte des autres métiers ou fonctions qui, de leur côté, mènent leur propre déclinaison opérationnelle en s'appuyant sur le SI. Le facteur-clé de succès d'une stratégie réside dans son modèle d'exécution. Le rôle d'un manager est, de ce fait, de créer un système opérant qui garantisse, autant que cela est possible, que la stratégie globale réussisse. Pour cela, il doit adapter à la fois son organisation, ses processus et ses ressources allant jusqu'à envisager des solutions opérationnelles telles que l'externalisation si celle-ci a un sens pour l'entreprise.

L'objectif est de passer d'un planning stratégique à un planning stratégique du SI, du commercial, de l'industriel... Il

ne s'agit pas ici de la définition des jalons d'un projet mais bien de ce qu'il faut mettre en oeuvre dans une organisation pour permettre la réussite de la stratégie d'entreprise.

Le DSI doit ici faire face à un planning à long terme d'investissement en infrastructure et celui, à court terme, consacré aux projets. C'est en mixant l'optimisation, la consolidation avec le développement et la création de valeur que sa déclinaison opérationnelle répondra aux attentes de la direction générale.

### **Acte 3 : le management de l'exécution**

L'opposition entre stratégie et exécution est dépassée. Comme cela a été montré plus haut, l'évolution de l'entreprise demande un management opérationnel capable de réagir et de réviser la stratégie aux bons moments. Pour cela, les progrès attendus portent sur la professionnalisation et l'optimisation.

La professionnalisation touche tous les métiers, y compris la DSI. Devenir professionnel pour les équipes de la DSI consiste à définir des processus qui soient compréhensibles à l'échelle de l'entreprise et qui assurent au modèle d'exécution par services un fonctionnement optimal mesuré et optimisé.

L'optimisation impose, quant à elle, à tout manager de baisser ses coûts en même temps qu'augmente sa maturité. Cela fait maintenant plus d'un siècle que l'homme se préoccupe de baisser le coût de la productivité. Cela reste toujours vrai et représente un élément-clé du management d'un acteur responsable dans l'entreprise. Le progrès doit porter sur l'expression de la productivité du SI qui n'est pas clairement définie dans toutes les entreprises, surtout dans le contexte de budget SI qui évolue faiblement et indépendamment de l'augmentation

réelle des volumes de traitement, des besoins en télécommunications et du volume du stockage et de données gérées.

### **Pourquoi est-ce si difficile pour bon nombre de DSI d'être invités à la table de la construction de la stratégie ?**

La direction générale est observatrice de la valeur ajoutée de la DSI par les retours qu'elle obtient des directions métiers. A ce titre, il importe que la DSI ait noué des partenariats équilibrés avec les équipes métiers afin de créer un réseau interne qui témoigne au quotidien des valeurs du SI pour l'entreprise. Pour cela, il faut, d'une part, engager toute l'équipe DSI dans un mode relationnel nécessitant de traduire la technologie en un langage d'entreprise, et l'investissement en valeur ajoutée. Et d'autre part, dépasser l'esprit d'ingénieur indispensable à la DSI mais qui attend des hypothèses de départ parfaitement définies et stables dans le temps. Dans le business, ni l'un ni l'autre n'est acquis ; avoir des hypothèses parfaitement posées au départ coûterait très cher et donnerait une fausse impression d'assurance. Réussir un objectif trois ans après sans avoir pris soin de valider la stabilité du contexte externe reviendrait à gagner une bataille mais pas la guerre. Chaque marché a vu récemment un nouvel entrant conquérir une part de marché que certains considéraient comme acquise. Ce réseau permettra à la DSI de mettre à profit sa position transversale pour apporter une information unique sur l'activité de l'entreprise qui sera alors indispensable à la construction de la stratégie



## **Prix Nobel 2005 de Sciences Economiques : Deux Nobel pédagogiques**

---

Libération ( France) du 10 octobre 2005

Le prix Nobel d'économie 2005 a été attribué lundi à Stockholm à l'Américain Thomas Schelling et à l'Israélo-américain Robert Aumann pour "avoir amélioré notre compréhension des conflits et de la coopération au moyen de la théorie des jeux". Les deux économistes ont ainsi aidé "à expliquer les conflits économiques tels que les guerres des prix et les guerres commerciales, ainsi que les raisons pour lesquelles certaines communautés ont plus de succès que d'autres dans la gestion de ressources communes", a expliqué l'académie royale suédoise des sciences dans un communiqué.

"Leur travail a transformé les sciences sociales bien au delà des frontières de l'économie" et leur recherche "continue de modeler le débat sur la formation des institutions sociales", a indiqué le jury Nobel.

Au cours de la Guerre Froide, Thomas Schelling, 84 ans, a utilisé les méthodes de la théorie des jeux pour expliquer des questions vitales comme la sécurité globale ou la course aux armements, selon le communiqué.

Travaillant sur les idées de Schelling, Robert Aumann, 75 ans, né à Francfort, en Allemagne, ayant la double nationalité américaine et israélienne, a utilisé l'analyse mathématique pour souligner les différentes alternatives dont disposait un pays contre un ennemi pendant les périodes de conflit. La théorie des jeux est considéré comme ayant été amorcée dans des textes datant de la fin des années 40.

"Dans une interaction humaine, un seul individu peut rarement déterminer ce qui va arriver, chacun peut d'une certaine façon influencer le résultat", explique le jury Nobel.

"Par exemple, si quelqu'un, dans une relation à deux parties, peut choisir entre deux actions possibles et que l'autre partie dispose de trois options, il y a un total de deux multiplié par trois soit six dénouements possibles", poursuit-il. "Les deux parties ont généralement différentes évaluations de ces résultats et agissent sur la base de l'alternative qu'elles croient que l'autre va choisir", explique le jury.

Une conséquence des recherches des deux économistes est que "le concept de rationalité a maintenant une interprétation plus large". "Le comportement qui était considéré comme irrationnel est devenu compréhensible et rationnel", selon le jury. "Leur travail", conclut-il, "a contribué de façon significative à réduire le fossé entre l'économie et les autres sciences sociales et du comportement".

Le prix Nobel d'économie est le seul des six prix qui n'ait pas été prévu par l'inventeur et industriel suédois Alfred Nobel dans son testament de 1895. Il a été créé en 1968 par la banque centrale de Suède, pour lui rendre hommage. Comme les autres prix (paix, littérature, médecine, chimie, physique), il est doté de 10 millions de couronnes suédoises (1,1 million d'euros) et sera remis lors d'une cérémonie le 10 décembre, date anniversaire de la mort de Nobel.

## Trois lauréats pour une autre approche de l'économie

---

Le Monde, 6 décembre 2005

La recherche sur le développement durable, initiée il y a une dizaine d'années, est encore balbutiante.

Personne ne peut dire aujourd'hui si le développement durable s'avérera être un banal instrument de marketing au service d'entreprises en mal de légitimité, ou l'avènement d'un nouvel âge du capitalisme, succédant à ses versions industrielle puis financière.

Le rôle de la recherche, en sciences économiques comme ailleurs, étant de distinguer dans les réalités du présent les prémices des évolutions futures, il paraît légitime que les chercheurs se penchent en rangs de plus en plus serrés sur ces questions : qu'est-ce qu'une stratégie de développement durable ? Comment les entreprises peuvent-elles mettre en oeuvre des actions visant à améliorer leurs pratiques en matière environnementale et sociale ? Peut-on en mesurer les effets ? Comment fonctionne l'investissement socialement responsable ? Quels sont ses effets réels sur les pratiques des sociétés ? Et sur leurs performances financières ?

Pourtant, la recherche, surtout en France, tarde à se saisir de ces problèmes, même si, comme l'indique Yves Simon, professeur à Paris-IX-Dauphine et président du jury du Prix européen de la recherche « finance et développement durable », « l'époque où le monde académique considérait que ces sujets n'étaient pas sérieux est révolue ». C'est pourquoi « Le Monde Economie », déjà attentif à la

montée des thèmes de la responsabilité sociale et du développement durable, a apporté son soutien à la création de ce prix.

L'intérêt de la recherche pour ces domaines est pourtant ancien. La question de la gestion des ressources naturelles est ainsi un thème classique de la science économique. Dans les années 1970, alors que le Club de Rome planchait sur la croissance zéro, les économistes du Massachusetts Institute of Technology (MIT) faisaient tourner des modèles économétriques questionnant la pérennité de ces ressources en fonction du rythme de leur consommation. Mais c'est la montée en puissance, aux Etats-Unis, de l'activisme des fonds de pension et la multiplication des fonds éthiques qui, dans les années 1990, ont orienté la recherche financière anglo-saxonne sur une question précise : la responsabilité sociale est-elle rentable ? « C'est encore le gros de la recherche américaine », observe Jean-Loup Ardouin, professeur de stratégie à HEC. Il s'agit d'appliquer les instruments classiques de la recherche sur le risque et sa rémunération aux portefeuilles des fonds éthiques, mais également aux études d'événements : quels sont les effets des mauvaises nouvelles sur les cours de Bourse ?

### **Empreinte écologique**

Sur cette lancée apparaît, surtout en Europe du Nord, une recherche sur la comptabilité de l'environnement : comment mesurer l'empreinte

écologique de l'activité de l'entreprise, le cycle de vie des produits ? Une préoccupation qui débouche, sous toutes les latitudes, sur une importante production concernant le reporting social et environnemental, afin d'améliorer le travail des agences de notation et des cabinets d'audit.

La recherche en gestion et en droit des sociétés s'est penchée, surtout aux Etats - Unis, sur les questions de gouvernance et d'interaction avec les parties prenantes de l'entreprise. La recherche en marketing s'est attachée, elle, à étudier le comportement des consommateurs face aux produits équitables.

Mais de nombreux domaines restent insuffisamment explorés. Dans les travaux reçus par le jury, les questions de reporting et de comptabilité sont quasi exclusivement consacrées à la performance environnementale, alors que les incertitudes sont encore plus grandes quant aux performances sociales. « Nous manquons de résultats chiffrés empiriques, mesurés de façon scientifique », déplore Yves Simon, pour qui « la recherche sur le développement durable doit être un enrichissement de la science économique traditionnelle, et non une discipline spécifique. Sinon, elle se tarira ». La question du financement des actions de développement durable est aussi rarement abordée. « Jusqu'ici, la performance sociétale des entreprises n'a été considérée que sous l'angle du reporting à des fins de certification, relève par ailleurs M. Ardouin, alors que la question essentielle est de savoir comment intégrer ces performances avec les performances économiques dans le pilotage stratégique et managérial de l'entreprise. » Cette lacune explique également que la recherche ne

s'intéresse pratiquement qu'aux entreprises cotées, alors que les effets du développement durable ne seront visibles que si l'ensemble des acteurs économiques modifient leurs comportements.

## CLÉS

Le jury du Prix 2005 de la recherche « finance et développement durable » a sélectionné les trois gagnants parmi les auteurs de 17 articles (1 Allemand, 1 Britannique, 14 Français, 1 Néerlandais), 12 mémoires de master (1 Allemand, 1 Finlandais, 10 Français) et 7 thèses (1 Allemand, 1 Britannique, 3 Français, 2 Néerlandais).

*Qu'est-ce que l'investissement socialement responsable (ISR) ?*

Le terme ISR désigne les placements financiers obéissant au moins en partie à des critères de performance non - financière des entreprises : environnement, conditions de travail, respect du consommateur, etc. Ces critères ont été utilisés pour la première fois aux Etats-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, puis au Royaume-Uni dans les années 1920, par des communautés religieuses. Le mouvement a pris de l'ampleur dans les années 1980 sous la pression de groupes activistes, aux Etats-Unis et en Europe du Nord, faisant pression sur les investisseurs pour mieux contrôler les performances sociétales des entreprises et favoriser les bonnes pratiques en la matière. Les établissements financiers ont alors multiplié les fonds de « placements éthiques » afin de satisfaire les investisseurs attentifs à ces pressions. Mais depuis quelques années, la notion de « responsabilité sociale » est de plus en plus prise en compte par les analystes financiers des sociétés de

gestion traditionnelles afin d'évaluer les risques de réputation ou les risques juridiques des sociétés liés à leur comportement en matière environnementale et sociale. Une dizaine d'indices regroupant les entreprises en fonction de leurs performances non financières ont été créés à partir de la fin des années 1990 et au début des années 2000. Le total des placements effectués en tout ou partie selon des critères « responsables » représentait 336 milliards d'euros en Europe en 2004, contre 2 340 milliards de dollars aux Etats-Unis fin 2001. Mais les comparaisons sont délicates dans la mesure où la définition de l'ISR est plus ou moins large selon les études et les pays.

*Pourquoi un prix européen de la recherche « Finance et développement durable » ?*

Le prix a pour origine, il y a maintenant deux ans, le constat des praticiens de l'ISR de la nécessité de soutenir la recherche académique encore émergente dans ce domaine pionnier et transversal. Il s'agit également de mieux faire connaître et valoriser les apports des universités européennes. Il n'existe à l'heure actuelle qu'une seule récompense attribuée dans ce domaine de recherche, le prix Moskowitz, créé en 1996 aux Etats-Unis.

Le prix est organisé par le Forum pour l'investissement responsable (FIR), association créée en 2001 pour réunir les principaux acteurs et partenaires de l'ISR en France, avec le soutien d'Eurosif, réseau européen des associations équivalentes au FIR dans les autres pays d'Europe, et de Paris

Europlace. Le prix, qui sera décerné chaque année, est ouvert aux étudiants et chercheurs européens rédigeant en français et en anglais. Après une première sélection opérée en octobre, le jury a désigné le 16 novembre trois gagnants, plus trois mentions spéciales, pour le meilleur article, le meilleur mémoire de master et la meilleure thèse. Chaque prix fait l'objet d'une dotation de 5 000 euros, financée en 2005 par huit entreprises (AGF Asset Management, AXA, BNP Paribas, Caisse des dépôts et Consignations, Carrefour, Dexia, Oddo Securities et Suez).

*Quelle est la composition du jury ?*

Le jury compte 17 membres : outre les 8 représentants des entreprises sponsors, il comprenait 4 enseignants-chercheurs : Yves Simon (Paris-Dauphine, président du jury), Nihat Aktas (Université catholique de Louvain), Jean-Loup Ardouin (HEC), José Allouche (IAE Paris-I - Sorbonne) ; Arnaud de Bresson (Paris Europlace), Jérôme Tagger (Eurosif), et 3 représentants du FIR : Robin Edme, Claude Jouven et Pierre-David Labani.

**Céline Louche, meilleure thèse**

**Cv**

2004 Céline Louche est chercheuse à la Vlerick Gent Leuven Management School à Gand (Belgique). 1999 Elle prépare un doctorat au Centre pour le développement durable de l'université Erasmus de Rotterdam et devient analyste au département de recherche de la banque néerlandaise Triodos. 1997 Master européen en management environnemental, en Italie. 1996

Diplôme d'études approfondies (DEA) en sciences de gestion sur les stratégies environnementales des entreprises à l'université d'Aix-Marseille.

**Question à Céline Louche :**

*Vous retracez, dans votre thèse, le processus d'institutionnalisation de l'investissement socialement responsable (ISR) entre 1990 et 2002, à travers l'analyse de l'évolution des discours et des pratiques des principaux fonds éthiques néerlandais et de six entreprises néerlandaises cotées de trois secteurs différents - pétrochimie, agroalimentaire et média. Quelle était votre intention, en choisissant ce sujet?*

La question fondamentale est et demeure, pour moi, de savoir si l'ISR peut être un levier de changement des pratiques des entreprises vers le développement durable. J'avais commencé à m'intéresser aux stratégies environnementales des entreprises lors de mes études à l'Institut d'administration des entreprises (IAE).

La faiblesse de la littérature sur ces questions dans la recherche française m'a poussée à faire un master européen, qui m'a menée en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas. C'est dans ce dernier pays que j'ai rédigé mon mémoire de master sur le lien entre performance financière et performance environnementale. Mais à cette époque, en 1998, les données étaient encore insuffisantes et trop peu fiables pour aboutir à des conclusions robustes. J'ai alors préféré m'orienter vers des questions de management stratégique. J'ai mené ma recherche parallèlement à une activité d'analyste spécialisée dans l'investissement

éthique au sein d'un établissement financier néerlandais. Je pouvais ainsi voir s'opérer les changements dont j'ai finalement fait l'objet de ma thèse.

*Et qu'avez-vous observé ?*

Il y a incontestablement eu une montée de la professionnalisation de l'ISR et de la qualité de l'expertise, un accroissement de l'intérêt des investisseurs pour cette question, une augmentation considérable du nombre de fonds, d'acteurs impliqués et des montants gérés. Ce processus est toujours en cours, et il semble que l'on s'approche, en tout cas à l'échelle des Pays-Bas, de la masse critique. Impliquer les grandes banques dans cette démarche semble en effet indispensable pour parvenir à orienter les pratiques réelles des entreprises. Avant 1999, celles-ci ne perçoivent encore guère l'importance de l'ISR. Mais la création d'indices boursiers « soutenables », réunissant les entreprises les plus performantes en la matière et étalonnant les pratiques environnementales et sociales, a changé la donne : elle a rendu visible, pour les marchés financiers, les résultats de l'engagement dans une démarche de développement durable.

Vous êtes donc plutôt optimiste, par rapport à votre questionnement initial, sur la capacité de l'ISR à modifier les pratiques des entreprises ? Pas forcément. Il y a en fait une forte ambiguïté dans ce processus d'institutionnalisation. La multiplication des indices a, par exemple, poussé les entreprises à communiquer, à produire beaucoup de beaux rapports en quadrichromie. Mais les analystes travaillant dans les fonds éthiques et les agences de notation n'ont tout simplement pas le temps et les

moyens de vérifier sur le terrain la réalité des performances annoncées. On ne peut pas évaluer en quelques heures les pratiques d'énormes multinationales. C'est pourtant ce que font les analystes à longueur de journée !

Mais d'un autre côté, lorsqu'une entreprise annonce son intention d'avoir un comportement responsable, cela renforce la légitimité de l'ISR et l'intérêt des investisseurs et des actionnaires, y compris des plus grands, pour ces questions. L'autre risque qui pèse sur l'avenir de l'ISR est de passer d'une position d'observation critique, qui consiste à poser des questions aux entreprises sur leurs pratiques, à une position de vérification de la conformité des chiffres publiés à un schéma de certification.

*Comment expliquez-vous cette dérive ?*

On comprend que, pour asseoir leur légitimité vis-à-vis des professions financières, les acteurs de l'ISR veuillent parler le même langage et agir avec les mêmes instruments. Mais l'ISR est né d'un mouvement activiste qui visait à questionner les pratiques des entreprises en matière sociale, éthique et environnementale. Or, ces questions sont évidemment différentes selon les secteurs d'activité, les pays où elles sont posées, etc. Elles ne peuvent pas être standardisées ou normalisées. En se développant, ce mouvement s'est trouvé confronté à ce dilemme : rester d'une ampleur médiocre, au risque que personne ne lui prête attention ; grossir et s'institutionnaliser, au risque de perdre sa fonction critique. Ce processus d'institutionnalisation est encore en cours. Il est encore difficile de savoir dans quelle direction l'ISR va finalement évoluer. Mais il me paraît

important que l'actionnaire puisse continuer à poser la question de base : qu'est-ce que je veux que l'entreprise que je finance fasse ?

(Propos recueillis par Antoine Reverchon)

**Jeroen Derwall, meilleur article**

**Questions à Jeroen Derwel :**

*Vous affirmez que l'investissement socialement responsable (ISR) est d'un point de vue boursier plus rentable pour l'actionnaire qu'un investissement dans un fonds de placement traditionnel, c'est plutôt surprenant. Comment parvenez-vous à cette conclusion ?*

Nous avons adopté une approche différente des travaux jusqu'alors réalisés pour mesurer la rentabilité de l'ISR. Comparer les performances des fonds de placement et des fonds éthiques n'est pas facile, car les fonds éthiques ne sont pas toujours purement éthiques et, réciproquement, les fonds traditionnels peuvent comporter des titres d'entreprises ayant une démarche socialement responsable. Nous étions aussi gênés par la définition du concept de « socialement responsable », qui suscite des interprétations différentes.

Pour supprimer ces biais, nous avons décidé de construire nos propres portefeuilles en retenant comme unique critère de l'ISR sa dimension environnementale. Nous avons ainsi pu observer l'évolution entre 1998 et 2003 des performances de fonds ayant un engagement très fort en faveur de la préservation de l'environnement, et celle de fonds totalement indifférents à cette idée. Et nous parvenons à une

différence de rendement annuel de l'ordre de 6 % en faveur des premiers.

*Comment pouvez-vous être sûr que cette sur performance ne s'explique pas par d'autres facteurs ?*

Il y a bien sûr d'autres raisons qui peuvent justifier cette différence. A commencer par le fait que des investissements sont plus risqués que d'autres, ou qu'ils s'inscrivent dans des secteurs d'activité différents. Mais, précisément, les portefeuilles que nous avons construits neutralisent ces facteurs. La seule variable est la présence ou non d'un critère environnemental.

*Comment avez-vous évalué la performance environnementale de ces entreprises et quelle en est sa définition ?*

Nous n'avons pas nous-mêmes calculé des indices de performance. Nous avons utilisé les classements établis par l'entreprise Innovest dont se servent la plupart des investisseurs éthiques à travers le monde pour sélectionner les entreprises dans lesquelles ils veulent prendre des participations.

La meilleure définition de la performance environnementale est celle, selon moi, qui distingue les entreprises ayant une politique active de gestion et de préservation des ressources plutôt qu'une définition conservatrice qui récompenserait les entreprises qui se contentent de se mettre en conformité avec les réglementations. Pour être pertinent, ce critère doit par ailleurs s'appliquer à l'intérieur d'un secteur d'activité donné. Les industries minières ou chimiques sont réputées pour les dégâts qu'elles causent à l'environnement. Il

n'empêche que certaines d'entre elles font des efforts et qu'elles méritent à ce titre d'être distinguées de leurs concurrentes.

*Si vos hypothèses sont les bonnes, l'avenir boursier serait donc aux placements éthiques ?*

En tant que chercheur, je ne ferai pas de recommandation boursière. Mais ce que nous devons avoir à l'esprit, c'est la façon dont les marchés financiers fonctionnent. Nous nous plaignons souvent à croire que les marchés sont efficaces et que l'évolution des cours reflète la capacité qu'ils ont de s'adapter à l'arrivée continue de nouvelles informations. Cependant si les entreprises « environnementales » ou éthiques en général ont les performances de long terme que nous avançons, cela signifierait que les marchés ne les évaluent pas actuellement à leur juste valeur. Cela pourrait donc être une opportunité pour des investisseurs en quête de valeurs sous-évaluées.

(Propos recueillis par Laurence Caramel)

### Cv

- Jeroen Derwall, Nadja Guenster, en tant que chercheurs associés et Kees Koedijk travaillent à l'université Erasmus de Rotterdam (département de gestion financière).
- Rob Bauer est chercheur à l'université de Maastricht.
- Leur articles « The Eco-Efficiency Premium Puzzle » a été publié dans la revue *Financial Analysts Journal* (vol 61., 2005).

## **Anna Kumpulainen, meilleur master**

### **CV**

2005, Anna Kumpulainen ,24 ans, obtient son master en sciences à l'Université d'Helsinki (Finlande) .Outre « l'entreprise industrielle du futur », ses recherches concernent le management environnemental et la responsabilité sociale de l'entreprise.

2004, assistante de recherche au laboratoire de management industriel.

### **Question à Anna kumpulainen**

*Quelles sont les raisons qui incitent les entreprises à mieux respecter l'environnement ? La législation ? La prise de conscience récente des différents acteurs économiques ?*

Je crois que les moteurs principaux sont la législation et l'argent, même si les entreprises insistent sur leur volonté d'avoir un comportement citoyen. Cette version des faits est exacte dès lors qu'une société peut réaliser de meilleurs profits en agissant de manière responsable, et en le faisant savoir à ses clients - ce qui est le schéma idéal. Mais la concurrence est si forte aujourd'hui qu'il est le plus souvent nécessaire d'introduire des règles ou des incitations financières pour que les entreprises se comportent de manière plus responsable. Il est clair aussi que la pression de la société civile joue un rôle, car il est plus facile pour une entreprise de conserver une image positive plutôt que d'essayer de la redresser quand un événement négatif est survenu.

*Vos travaux s'intéressent à la manière dont les entreprises tentent de mesurer les coûts comme les bénéfices d'une démarche respectueuse de l'environnement. Vous développez*

*ainsi le concept d'Environmental Business Accounting (EBA), la comptabilité environnementale. De quoi s'agit-il ?*

C'est à la fois une mesure physique et financière. Comptabiliser en kilos ou en mètres cubes les nuisances ; et en flux financiers les coûts et les économies liés aux actions sur l'environnement. Depuis 2000, on s'est mis à parler plus volontiers d'Environmental Management Accounting, dont la définition est identique. Mais je préfère continuer d'utiliser le terme d'EBA, en référence aux travaux déjà menés par Tuula Pohjola, l'un des pionniers de la recherche environnementale, qui a supervisé mes recherches.

*Vous avez étudié des entreprises finlandaises qui avaient mis en place une comptabilité environnementale. Qu'avez-vous appris ?*

Le cas le plus intéressant est celui de Kesko Food qui, parmi les quatre entreprises que j'ai étudiées, continue d'être pilote dans le domaine. Kesko Food a réalisé des économies financières importantes après avoir mis en place une comptabilité environnementale. D'ailleurs, elle est aujourd'hui, à en croire le Dow Jones Sustainability index, l'entreprise de commerce de détail qui prend le plus en compte les questions de développement durable dans le monde. Les autres ont renoncé à l'EBA. Certaines parce qu'elles n'ont pas réussi à obtenir le support managérial nécessaire. Une autre a préféré mettre en place un système plus simple à la demande de ses clients industriels qui souhaitent surtout disposer d'une banque de données sur l'environnement.



*La Finlande est un pays déjà très respectueux des questions d'environnement. Pensez-vous que vos travaux auraient pu être menés dans d'autres Etats-membres ?*

Je pense que cela aurait été possible dans d'autres pays aussi soucieux des questions de l'environnement, tels que le reste de la Scandinavie ou l'Allemagne. Dans d'autres pays, je pense que les entreprises auraient moins bien fait. Mais c'est un peu le défi de ce domaine. Le concept de comptabilité environnementale doit être clairement explicité pour que les entreprises s'en saisissent de plus en plus.

*Pensez-vous, quoi qu'il en soit, que pour réaliser de réels progrès, la législation devrait être renforcée ?*

Oui, si vous pensez à la responsabilité environnementale des entreprises. La plupart d'entre elles ne font pas de zèle sans pression extérieure. Mais FEBA est un outil important qui vise à agir sans contraintes.

(Propos recueillis par Marie-Béatrice Baudet)

## Trois mentions spéciales

Le jury du Prix 2005 de la recherche « finance et développement durable » a également attribué trois « mentions spéciales » dans les trois catégories de prix.

Kai Hockerts (Insead) et Lance Moir (Cranfield School of Management) pour leur article « Communicating Responsibility to Investors : the Changing Role of the Investor Relations Function », *Journal of Business Ethics* n° 52, 2004. Hélène Parthenay (HEC) pour son mémoire de master sur « les biais affectant les notes des agences de notation sociale et environnementale ».

Marcus Wagner (université technologique de Munich) pour sa thèse « an analysis of the relationship between environmental strategy choice », publiée sous le titre « how does it pay to be green », éditions tectum verlag, 2003).

## A LA UNE DES PERIODIQUES

- La réforme de la M14, deux points importants, Revue française de comptabilité publique n° 384 /2006 ;
- Association non déclarée et gestion de fait, AJDA 1/2006 ;
- Intérêt général, concurrence et service public, AJDA n° 2/2006;
- Les conséquences des promesses non tenues faites aux agents publics, AJDA n° 3/2006;
- Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi, AJDA n° 3/2006
- De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public, AJDA n°7/2006 ;
- Formation au contrôle interne : une révolution culturelle, Revue Banque n° 676 ;
- Services bancaires et financiers : l'articulation des différents droits applicables aux services en ligne, Revue Banque n° 676 ;
- Normes comptables IFRS : un choc culturel pour l'analyste financier, Revue Banque n° 676 ;
- Gestion des traces informatiques, Revue Banque n° 676 ;
- Histoire, état et perspectives de la pratique du risque bancaire, Banque stratégie n° 233 /2006,
- La confrontation de la régulation bancaire avec la régulation boursière, Banque stratégie n° 233 /2006 ;
- Face à la progression de la dette publique, l'austérité budgétaire n'est pas le meilleur remède, Alternatives Economiques n° 243 janvier 2006 ;
- Le financement du développement après les annulations de dette de 2005, Alternatives Economiques n° 243 janvier 2006 ;
- La gestion budgétaire par les résultats responsabilité et efficacité, Centre marocain de conjoncture n° 161 décembre 2005 ;
- Nouvelle loi bancaire : harmonisation aux normes internationales, Centre marocain de conjoncture n° 162/163 février 2006
- Les économies en développement : grandes victimes du pétrole cher, Problèmes Economiques n° 2889 du 21/12/2005 ;
- La normalisation comptable internationale pour le secteur public : une réussite encore méconnue, mais de larges défis encore à surmonter, Revue du Trésor n° 1 janvier 2006 ;
- Qualité comptable et contrôle interne comptable dans le cadre de la LOLF, Revue du Trésor n° 2 février 2006 ;
- Réflexions sur la gouvernance des programmes (méthodes, outils, procédures à la disposition des responsables de programme afin de mobiliser les réseaux déconcentrés, Revue du Trésor n° 2 février 2006 ;